

La formación del servicio exterior en la Argentina

Dalbosco, Hugo Luis
Universidad Católica Argentina

 hugoluis.dalbosco@gmail.com

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

Resumen

En la Argentina los diplomáticos profesionales son reclutados exclusivamente a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, creado en 1963. Mediante tal procedimiento entre aquel año y 2016 el ISEN egresaron cincuenta promociones consecutivas, un total de 1305 funcionarios cuyos miembros activos constituyen una singular élite estatal en el conjunto de la burocracia argentina. Se destaca su continuidad, pese a haber atravesado distintos regímenes políticos, cambios dramáticos de las circunstancias históricas nacionales y mutaciones en el ámbito internacional. Como actor estratégico, la diplomacia profesional constituye una comunidad de práctica cuyas pautas de funcionamiento comienzan a adquirirse en el proceso de formación y a lo largo del desarrollo de la carrera funcionarial definen tanto su identidad como su capacidad de adaptación. El trabajo caracteriza la formación de los diplomáticos en el ISEN en sucesivas etapas resaltando en cada una los rasgos definitorios del perfil profesional.

Palabras clave

Burocracia, diplomacia, formación de funcionarios

Abstract

In Argentina, professional diplomats are recruited exclusively through the Institute of Foreign Service of the Nation, which was created in 1963. Since this year until 2016, ISEN completed fifty consecutive promotions, and 1305 diplomatic public servants whose employees constitutes a singular state elite in the whole of the Argentine bureaucracy. Its continuity stands out, despite having gone through different political regimes, dramatic changes in national historical circumstances and mutations in the international arena. As a strategic actor, professional diplomacy constitutes a community of practice whose operational patterns are acquired during the training process and, throughout the development of the civil service career, define both their identity and their ability to adapt. The work characterizes the training of diplomats in the ISEN in subsequent stages, highlighting in each one of the stages key features of their professional profile.

Keywords

Bureaucracy, diplomacy, public officials training

Introducción

El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) se creó durante la presidencia de José María Guido, por iniciativa del Canciller Carlos Muñiz. En 1964 ingresó la primera camada de aspirantes a diplomáticos y en 2016 egresó la promoción N° 50. Es el único organismo de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación (SEN). Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan con dedicación exclusiva un programa de formación de dos años de duración que incluye un conjunto de materias específicas y un período de práctica en áreas de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al SEN, según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones, con el rango de terceros secretarios. Durante la carrera deben cursar, también en el ISEN, programas obligatorios enfocados a ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y aprobar una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de Ministro.

Evolución del ISEN¹

La historia del ISEN puede esquematizarse en tres etapas cada una de ellas asociadas con una representación ideal del diplomático profesional.

1.- 1963/1975: En este período el ISEN construyó su identidad institucional en un contexto inestable y la representación ideal del diplomático se encuadró dentro de un paradigma que puede denominarse "clásico".

Hacia 1963 la selección de los diplomáticos por concurso era esporádica y no exclusiva y la formación no reconocía una instancia sistemática posterior al ingreso ni estaba vinculada con desarrollo de la carrera funcio-

¹ Este trabajo remite a una investigación inédita, más extensa, hecha sobre las fuentes documentales primarias resguardadas en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la consulta de fuentes secundarias, tesis, trabajos monográficos y bibliografía directa o indirectamente relacionada con el tema entrevistas en profundidad.

rial. Los cambios en el contexto internacional de posguerra y la inestabilidad institucional posterior a 1955 obligaron a plantearse la necesidad de una mayor profesionalización de los cuadros diplomáticos. La nueva realidad ya había sido advertida por algunos diplomáticos profesionales (Sanz; 1999). En este contexto debe situarse la creación del ISEN plasmada en el Decreto-Ley 2707/63 que lo erigió con la finalidad de realizar los cursos y exámenes de ingreso al SEN, capacitar a las jerarquías superiores de la carrera y difundir conocimientos sobre cuestiones nacionales e internacionales.

La norma dispuso que el ingreso al SEN debía efectuarse en adelante exclusivamente por la categoría inferior luego de un proceso de selección, cursos obligatorios y examen de suficiencia. Como requisito de ingreso se exigía el título secundario pero los graduados universitarios mejoraban el puntaje. El primer Director del ISEN fue el embajador Roberto Levillier quien pretendía organizar un "centro dinámico de irradiación educativa cuyos efectos benéficos sentirían el país y el servicio exterior"². Para 1964 el proceso de selección se había desarrollado con celeridad y luego de las pruebas de ingreso 17 aspirantes—todos graduados universitarios—comenzaron un curso que constaba de trece asignaturas y dos idiomas, un examen final y un coloquio general, además de la asistencia a conferencias sobre artes, ciencias varias, historia y literatura. Sin perjuicio de ello, la creación del ISEN fue recibida con desconfianza por parte de los medios gráficos y generó alguna resistencia en círculos universitarios³.

En forma casi inmediata el ISEN se vio afectado por el gobierno que asumió en octubre de 1963. El Presidente Illia propuso al Congreso una reforma del *status* y las funciones del ISEN que se materializó en la Ley 16.486. La nueva norma significó un retroceso, pues, si bien mantuvo requisitos exigentes para el ingreso de los candidatos en la categoría inferior del escalafón, permitió el ingreso prácticamente irrestricto y sin las mismas condiciones en los rangos intermedios y superiores. El ISEN quedaba enfocado en la formación de los niveles inferiores y en las actividades de extensión pero perdía toda intervención en el proceso de selección de los diplomáticos.

La medida disgustó profundamente a Levillier, quien a fines de febrero de 1964 presentó su renuncia. En ella defiende la creación y organización de la escuela preparatoria de diplomáticos y refuta en términos duros los fundamentos del proyecto que modificaba su naturaleza y funcionamiento. El Poder Ejecutivo aceptó la dimisión de Levillier pero rechazó sus términos por improcedentes⁴.

El 28 de junio de 1966 un golpe militar derrocó al Presidente Illia. El efecto sobre la Cancillería fue doble: por un lado, fueron cesanteados la mayoría de los designados en forma directa en las categorías intermedias y, por otro, se modificó la ley 16.486, restableciéndose el ingreso por concurso y exclusivamente por la categoría inferior. El gobierno militar designó al Embajador Máximo Etchebarri al frente del ISEN, con quien empezó efectivamente el funcionamiento *regular* de selección y formación que el ISEN ha observado hasta el presente.

Con el Director siguiente, Embajador Ezequiel Pereyra Zorraquín, el ISEN extendió su actividad hacia la organización de los cursos para Secretarios y Consejeros. Así quedaron delineadas las dos grandes tareas que se desprendían de los objetivos originales del ISEN: la selección y la formación de los aspirantes a diplomáticos, por un lado, y la capacitación asociada al desarrollo de la carrera de los funcionarios del servicio exterior en

² Cfr. *La Prensa*, 24 de mayo de 1963. Los cursos fueron inaugurados el 23 de mayo de 1963.

³ Cfr. *La Nación* 15-5-63 y 24-6-63

⁴ Decreto N° 2865 de fecha 22-4-64.

distintas categorías, por otro. Aunque con variaciones y adaptaciones, estas tareas se mantuvieron a lo largo de la evolución del Instituto, y se fueron incorporando otras de forma complementaria.

Esta primera etapa combinó un entorno político turbulento con un incierto *status* organizacional del ISEN. A Pereyra Zorraquín le sucedió el Embajador Rodolfo Muñoz, quien se retiró antes de cumplir un año de gestión. Para entonces, el ISEN era una dependencia centralizada de la Cancillería, lo cual condicionaba su autonomía y lo mantenía en un contexto de incertidumbre organizativa y presupuestaria, que resultaban críticas ante la inminente transición de régimen político a comienzos de los años setenta. El siguiente Director, Embajador Eduardo Tomás Pardo, propició la redacción de un Proyecto de Ley que clasificaba al ISEN en el rango de la enseñanza universitaria y lo dotaba de autonomía. Pero no llegó a tratarse fuera del ámbito interno⁵.

La situación presupuestaria del ISEN también era precaria, carecía de recursos y no había podido formar un equipo de trabajo, lo cual se traducía en un funcionamiento deficiente en materia administrativa y académica⁶. Las sucesivas gestiones no contaron con una estructura estable ni desarrollaron los circuitos administrativos del organismo. Sin embargo, las camadas de diplomáticos egresados del ISEN ocupaban la base de la pirámide escalafonaria y marcaban una diferencia con los estamentos superiores. Sus integrantes resultaban diferentes por el hecho de ser egresados de la academia diplomática y su desempeño más eficiente, puesto que se movían internamente constituyendo una red de trabajo forjada en los años del Instituto y sostenida en un marcado espíritu de cuerpo.

En 1973 el gobierno militar fue reemplazado por dos gobiernos civiles surgidos de sucesivos procesos electorales. El cambio de régimen político afectó menos al ISEN que al resto del servicio exterior alcanzado por las normas de prescindibilidad⁷, que permitían la remoción irrestricta y la exoneración de funcionarios y empleados de la administración. El Ministro Roberto Tiscornia se hizo cargo, en carácter interino, de la Dirección del ISEN hasta mayo de 1976. En 1975 el Congreso sancionó la Ley 20.957 que estableció un nuevo régimen para el ISEN, ratificó al ISEN y al mecanismo de selección y formación consagrado desde 1963. Se cerró así un ciclo de 12 años, en el cual el ISEN logró superar las turbulencias políticas y quedó formalmente legitimado como la institución dedicada a la selección, formación y perfeccionamiento de los diplomáticos, así como el lugar donde podían debatirse las cuestiones relevantes de la política exterior y los acontecimientos de la política internacional. Durante esos años, sin embargo, le había costado consolidarse en su rol más delicado –la selección y formación de los aspirantes– en parte por las urgencias de los gobiernos civiles en materia de designaciones y en parte por la indiferencia de los gobiernos militares respecto de las prácticas diplomáticas. Ni unos ni otros discutían conceptualmente la necesidad de la existencia del ISEN en relación con los desafíos que presentaba la situación internacional a la formulación y ejecución de la política exterior; pero, no ligaban de modo explícito esa evidencia con un perfil definido para la diplomacia profesional. Éste, más bien, se fue modelando por decantación.

Entre los fundadores y primeros directores del ISEN predominaba la imagen prototípica del diplomático clásico: humanista, culto, de sólidos conocimientos jurídicos, hábil negociador y conector de las rutinas y los procedimientos administrativos y los significados y formalidades del ceremonial. Quienes habían estado detrás de la iniciativa entendían que la continuidad de un errático sistema cooptativo de evolución incierta era más riesgosa para aquella imagen que las dificultades que pudieran encontrarse en la creación y funciona-

⁵ Memorandum de fecha 4-12-72

⁶ Memorandum del Secretario General del ISEN Justino Mario Riobó 26-4-1971.

⁷ Leyes 20.549 y 20.713.

miento de una academia diplomática. Una vez que se logró consolidar el *habitus* selectivo, la imagen tradicional necesitó de mayor apertura hacia las nuevas exigencias que presentaban las relaciones internacionales, las cuales difuminaban las fronteras entre la política exterior y la política interna, incorporaban actores no institucionales y multiplicaban los entes gubernamentales con influencia e intervención en la ejecución de la política exterior (Beaugé; 1978). Un mayor pluralismo requería el conocimiento de las disciplinas sociales y la multiplicidad de los sistemas políticos exigía la incorporación de mayores elementos para el análisis de las estructuras y de los procesos así como para la comprensión de los contextos culturales.

El período presenta una cierta ambigüedad en relación con la legitimidad institucional y con el rol distintivo del ISEN. En todos estos años, la existencia del ISEN fue un dato respetado pero secundario; entorno que el Instituto aprovechó para reproducir una metodología de selección y formación restringida a un núcleo relativamente pequeño de candidatos y asociada a una tradición de servicio especializado. El peso sobre las cuentas públicas quedaba absorbido en el presupuesto de la política exterior y los miembros de la carrera eran respetados individualmente por sus conocimientos y habilidades profesionales, aunque los gobiernos –civiles o militares– desconfiaran genéricamente de ellos. Sin embargo, el ISEN parecía estar afectado por problemas de identidad tanto en el plano externo hacia la administración y la sociedad, como en el plano interno de la Cancillería. Eso explica la pretensión de convertirlo en una academia diplomática autónoma.

2.- 1976/1993: En la segunda etapa el perfil formativo del diplomático evoluciona hacia un paradigma más puramente técnico, sin abandonar el talante clásico, en un contexto institucional que, a su vez, transita desde el autoritarismo hacia la apertura democrática. En 1976 un nuevo golpe de Estado desalojó a las autoridades y civiles e instaló un gobierno militar. Éste continuó y profundizó la depuración iniciada por las leyes de prescindibilidad aplicadas por el Canciller Vignes durante el régimen anterior. Muchos miembros de la carrera diplomática fueron separados de sus cargos y exonerados; un buen número de ellos era egresado del ISEN. Sin embargo, el ISEN no fue objeto de un tratamiento especialmente severo, que supusiera una intervención. Fue designado Director el Embajador José María Álvarez de Toledo, quien se propuso extender la base de reclutamiento puesto que los aspirantes resultaban escasos debido a la alta exigencia de capacitación, becas magras y convocatorias tardías. Para ello amplió el espectro de las carreras comprendidas en la convocatoria y redujo la exigencia de idiomas (inglés o francés optativos y otro idioma a elección) y diseñó una amplia campaña de difusión, especialmente en el interior⁸. Ante una Comisión del Ministerio que redactaba un anteproyecto de reglamentación de la Ley del Servicio Exterior, el Director reclamó para el ISEN el reconocimiento como Instituto de nivel superior y universitario⁹.

El gobierno militar no presentaba una concepción unificada respecto de los lineamientos estratégicos y los funcionarios políticos carecían de formación en política exterior. La intensa represión política se manejaba con autonomía, lo cual sumaba al clima de incertidumbre inconvenientes en el proceso de selección e incorporación de los aspirantes. Los candidatos, una vez que presentaban su solicitud, eran objeto de “informes ambientales” por parte de los organismos de inteligencia. El Director recibía, en oportunidades, recomendaciones de las autoridades para “facilitar” el ingreso a determinadas personas (Rizzo; 2012).

Álvarez de Toledo fue reemplazado en 1979 por el Embajador Julio César Carasales. En 1980 se reestructuró el curso de aspirantes, con una duración menor (tres semestres) y una currícula semestral de ocho asignaturas, con el agregado de una orientación multilateralista. La incorporación de los aspirantes a la carrera se producía

⁸ Memorandum N° 198/6 (29-6)

⁹ Memorandum N° 495 de fecha 4 de octubre de 1976.

a mitad de año, con algunos beneficios en cuanto a la integración en una organización en pleno funcionamiento, que podía completar a través de la práctica la formación del nuevo diplomático. La preocupación por la preparación técnica y profesional de los aspirantes llevó a multiplicar los cursos de idiomas y a imponer la regularidad de dos conferencias obligatorias por semana. También dio comienzo la modalidad de realizar viajes de estudio y de fin de curso.

El *status* del ISEN iba a ser replanteado nuevamente en 1980 en un proyecto de reforma del régimen del SEN, cuyos términos fueron desaconsejados por Carasales. Para él, el problema básico del ingreso era la carencia de candidatos a aspirantes en un número suficiente para realizar una selección rigurosa. La temprana reducción del universo por eliminación restaba alternativas en los tramos finales. Por ello, sostiene la posibilidad de abrir la convocatoria a todos los graduados universitarios sin restricciones y pasar de una proporción de 3 a 1 a 5 a 1 en la selección, a lo cual podrían sumarse algunos ajustes reglamentarios que alentarían la afluencia a la convocatoria. Por otra parte, el manejo presupuestario del ISEN era problemático. Los cambios introducidos por la conducción económica durante el gobierno militar lo habían privado de la ejecución de partidas propias y sus gastos estaban subsumidos en las del Ministerio, pero funcionalmente no podía ser asimilado a las dependencias de política o administrativas. Estas cuestiones complicaban la efectivización de ciertos cometidos del ISEN razón por la cual el Director sugirió que el ISEN debía ser habilitado para otorgar un título de posgrado a los aspirantes.

Carasales fue reemplazado a mediados de 1982 por el Embajador Francisco Pulit quien estuvo al frente en la nueva transición de un régimen militar a otro democrático, que el ISEN debía afrontar ahora con la experiencia de 20 años y renovada incertidumbre. La restauración democrática iniciada en 1983 con el gobierno de Alfonsín permitió recomponer la carrera diplomática. A partir de 1984 se produjeron las reincorporaciones de quienes habían sido objeto de exoneraciones desde la gestión de Vignes y durante el gobierno militar¹⁰, pero el proceso de selección continuó sin modificaciones y comenzó una época de actualización de los contenidos e incorporación de nuevas temáticas en el Plan de Estudios y en los programas, dejando de lado las cuestiones que habían signado los años de predominio militar sobre la concepción de la política exterior en favor de otras que comenzarían a desarrollarse hasta ocupar un lugar central en la currícula formativa.

A Pulit lo reemplazó, en octubre de 1984, el Embajador Roberto Guyer y en 1986 fue designada la Embajador Lilian O'Connell de Alurralde, cuya gestión se extendió hasta 1991, abarcando el primer cambio de gobierno civil desde la restauración democrática. Esta Directora encaró una campaña de apertura hacia otras áreas del gobierno y organizaciones sociales. Tomó contacto con el Congreso y formalizó un vínculo con el Consejo Interuniversitario Nacional, con el objetivo de obtener para el ISEN el reconocimiento de los estudios como de posgrado. También buscó ampliar la participación del Instituto en el marco regional, aprovechando las relaciones que como efecto de la nueva ola de democratización aparecían en el horizonte latinoamericano. El ISEN incluyó un curso de postgrado en Relaciones Internacionales en el marco del "Tratado entre la Argentina e Italia para la creación de una relación asociativa particular"¹¹, que se extendería varios años.

La gestión de Alurralde completó una reforma y actualización del Plan de Estudios que había sido iniciada por Guyer. Además, creó el Consejo Académico del ISEN¹², integrado por un Presidente más 4 vocales por un per-

¹⁰ Ley N° 23.053. Decreto N° 1544/84, y otros sobre casos específicos.

¹¹ Memorandum N° 495/87.

¹² Resolución Ministerial N° 253/87 y Decreto N° 759/97.

íodo de 3 años. Más ampliamente, delineó un programa de acción el ISEN en la etapa democrática¹³ en la que lo considera como una institución universitaria de modelo napoleónico, con la triple responsabilidad de docencia, investigación y extensión, orientada a la formación de la carrera del personal diplomático. Para lograr esa figura se proponía actuar sobre los órdenes curricular y organizativo.

El nuevo Plan de Estudios de 1988 tenía la estructura de una Maestría¹⁴. Las materias se agrupaban en tres semestres y en el cuarto se incluía la práctica de Cancillería y la redacción de un trabajo de investigación. Los idiomas se estructuraban con un sistema de inmersión total durante el verano y la formación se complementaba con conferencias de personalidades destacadas dos veces por semana con asistencia obligatoria. El borrador de un folleto de la época consideraba al ISEN como una "escuela artesanal" cuyos egresados reciben una formación generalista que los capacita para apoyar las más diversas misiones en el exterior y alternar las funciones administrativas con la relación con sociedad y el gobierno de los países de destino junto al desarrollo de sus tareas específicas.

En el aspecto institucional, la transición de Alfonsín a Menem no afectó a la conducción ni a las actividades del ISEN. Por su parte, el debate sobre el perfil del diplomático, que había empezado a enriquecerse con una perspectiva actualizada sobre el fin de la primera etapa se circunscribe al inicio de la segunda a las habilidades técnicas que deberían profundizarse en el período formativo de los candidatos seleccionados, revestidas de cierta neutralidad en la caracterización de los diplomáticos como funcionarios ejecutores de una política exterior que no formulan. El ISEN preservó su identidad exponiendo las orientaciones de la política exterior sin debatir abiertamente su contenido que, por otra parte, se elaboraba con escasa o nula participación de los diplomáticos profesionales. Estos se sentían más cómodos ejecutando lo que otros decidían y esa es la imagen que difundía el Instituto.

Durante la primera mitad de esta etapa el Instituto continuó la rutina de selección y en materia formativa efectuó ajustes en el funcionamiento, la infraestructura y el nivel de exigencias. Su principal preocupación fue ensanchar la base de reclutamiento, dando los primeros pasos en la federalización de las convocatorias, precedidas de campañas de difusión de mayor alcance. La restauración democrática trajo un cambio de programas y de plan de estudios que incorporó de manera explícita algunas cuestiones que enriquecían y hacían más variado el paradigma clásico. Sin embargo, el ISEN rechazó involucrarse en la selección y formación de los futuros agregados económicos y comerciales, cuyo Servicio dependía del área económica¹⁵. Aunque se admitía su complejidad, las funciones diplomáticas permanecían comprendidas en el paradigma clásico en el cual no cabían los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN), objeto de una formación especializada. Así, en ambos extremos del período los diplomáticos eran concebidos como auxiliares de la política exterior, en menor medida como sus efectores y el ISEN, lejos de ser un *thinktank*, seleccionaba a los aspirantes con un talante generalista relacionado con las exigencias operativas de dicha política, orientación que se reproducía en el período de formación.

¹³ Memorandum N° 8-1 de fecha 26 de marzo de 1987.

¹⁴ La Directora Alurralde inició una gestión ante el Ministerio de Educación tendiente a obtener el para el curso de aspirantes el *status* de un posgrado. Nota de fecha 30-12-90 de la Directora del ISEN al Ministro de Educación Antonio Salonia.

¹⁵ En 1988, el ISEN coordinó una Comisión que dictaminó negativamente sobre un proyecto elaborado por la Subsecretaría de Intercambio Comercial del Ministerio de Economía modificadorio de los Decretos N° 19.500/48 y N° 6764/62 tendiente a introducir en el régimen creado por la Ley del Servicio Exterior de la Nación un mecanismo de selección y formación de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación a cargo del ISEN. Memorandum N° 217/88

Sin embargo, la imagen comienza a invertirse hacia el final del período en forma coincidente con el pase de Cavallo al área económica. El nuevo dinamismo permite observar la expansión de los diplomáticos hacia otras áreas de la administración, en particular hacia el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, cuya ampliación estratégica se extenderá también hacia la redefinición del rol de los diplomáticos en la primera parte del período siguiente.

3.- Desde 1993: la etapa corriente se caracteriza por la expansión institucional y la proyección de un perfil profesional ampliado. En los primeros meses de 1991 Domingo Cavallo dejó la Cancillería y asumió la cartera de Economía, Guido Di Tella se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y, al poco tiempo, Lillian O'Connell de Alurralde fue reemplazada por el Embajador Leopoldo Tettamanti, quien falleció antes de cumplir un año al frente del Instituto. Tettamanti se propuso dos objetivos: vincular al ISEN con las grandes academias diplomáticas y extender el perfil del egresado del ISEN hasta abarcar los aspectos económicos y comerciales. Fue sucedido por el Embajador Daniel Olmos.

La reforma del ISEN era un tema de debate interno al menos en el nivel político, básicamente en relación con la orientación hacia las relaciones económicas y comerciales. Una de las principales consecuencias de la nueva gestión política centrada en la relación Cavallo-Di Tella sería la unidad de concepción entre la política exterior y la política comercial por cuanto el Plan de Convertibilidad debía ser respaldado, entre otras cuestiones, por una apertura comercial que dinamizara el sector externo y permitiera el flujo de capitales hacia el país. En forma sinérgica operaba la ratificación del proceso de integración en el MERCOSUR. El perfil de los diplomáticos absorbía así al de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación. Justamente, en el mes de abril de 1991 se dispuso la fusión entre el SEN y el SECEN¹⁶. Ello obligó al ISEN a rediseñar los cursos con la finalidad tanto de procurar la nivelación de los nuevos miembros, como de capacitar a los antiguos en las cuestiones que llevaban adelante las oficinas económicas y comerciales que, si bien guardaban una relación formal con las embajadas y representaciones en el exterior, se manejaban con una gran autonomía funcional¹⁷. La consumación de la fusión fue simultáneamente la causa y la consecuencia del cambio en la percepción del rol del diplomático y, consecuentemente, en el diseño del perfil formativo a cargo del ISEN¹⁸.

Las modificaciones buscaron conferirle al ISEN el *status* de academia diplomática mediante el *aggionamento* del Plan de Estudios, la apertura a la comunidad académica a través de la contratación de profesores prestigiosos, la creación de centros de investigación, la modernización de la biblioteca y hemeroteca y la vinculación con unidades académicas nacionales y academias similares en la región. Se buscaba también federalizar la selección de aspirantes, aumentar la base suprimiendo restricciones a los títulos exigidos, intensificar la competencia y convertir al ISEN en un foro de discusión e investigación o un *thinktank*. El perfil del graduado se basaba en la formación política y económica, la capacidad de interpretar datos fundamentales y analizar la situación política y económica de otras naciones. También por una visión amplia del funcionamiento de la economía y política internacional. El *status* del ISEN parecía orientarse hacia el de un instituto universitario abierto a la comunidad.

La transformación estructural del ISEN se centró en la creación del cargo permanente de Director Académico, obtenido por concurso por un investigador y profesor de larga trayectoria no perteneciente a la carrera di-

¹⁶Decreto N° 575/91 y Ley N° 24.190

¹⁷Resoluciones Ministeriales Nros. 2.470/92, 492/93 y 1.042/93

¹⁸PNUD Proy. Arg. 92/023/A/01/099. Memorandum N° 363/92

plomática¹⁹, la división de la formación en tres grandes áreas (política, económica y de comercio exterior), el rediseño del Plan de Estudios en la línea de una maestría de nivel universitario con las asignaturas a cargo de académicos y los ajustes en el concurso de ingreso, a lo cual debería sumarse el impacto de la incorporación de los miembros del SECEN. Por primera vez desde su fundación, la formación de los aspirantes en el Instituto quedaba en manos de un equipo permanente y en cierto sentido externo a la carrera, orientado por criterios académicos. La continuidad del Director Académico replanteaba de hecho el rol del Director del ISEN, afectado por la transitoriedad derivada del desarrollo de su propia carrera como diplomático profesional. El involucramiento personal del Canciller en la nueva orientación resultó importante para contener la desconfianza inicial de ciertos sectores de la corporación diplomática y permitir el desarrollo del nuevo planteo.

En octubre de 1993 el Embajador Héctor Subiza se hizo cargo del ISEN. Subiza y su equipo entendían que el ISEN debía tener más presencia en la Cancillería y que debía hacerse un esfuerzo integrador con otras academias, especialmente con el Instituto Rio Branco de Brasil, cosa que se obtuvo. Pero el mayor esfuerzo se consumió enlibrar algunas batallas burocráticas. La insistencia del Director y la falta de respuestas caracterizaron la relación institucional, afectada también por la presión de algunos sectores políticos internos para incorporar profesionales de las ciencias económicas a través de una convocatoria diferenciada. El fracaso de la iniciativa respaldó la postura del Director quien sostenía que la formación económica contemplada en el más reciente Plan de Estudios resultaba suficiente y adecuada.

A Subizalo sucedió el Embajador Víctor Beaugé. La nueva gestión continuó con las reformas. Para ingresar sería necesario presentar un certificado de nivel de inglés de validez internacional, idioma que debería perfeccionarse en el Curso de Aspirantes. En adelante, los cursos de idiomas se dictarían en academias de lenguas, no en el Instituto. El portugués pasó a ser un idioma obligatorio para los aspirantes²⁰. Se eliminó la discriminación por títulos. La economía se convirtió en una disciplina central en la nueva estrategia. Esta orientación se mantuvo con el Director siguiente, Embajador Federico Erhart del Campo, quien asumió en 1997 y debió transitar la transición del gobierno de Menem al de de la Rúa.

Sobre el final del ministerio de Di Tella, se registró un nuevo intento de dotar al ISEN de mayor autonomía, a través de un proyecto por el cual se convertía al Instituto en un organismo descentralizado a cuyo efecto se modificaba el régimen del Servicio Exterior y se dotaba al nuevo organismo de un Estatuto organizativo²¹.

En 2000 Federico Erhart del Campo fue reemplazado por el Embajador José Ramón Sanchís Muñoz. En su período el ISEN realizó un esfuerzo comunicacional para dar a conocer sus actividades hacia dentro y hacia fuera, poniendo de manifiesto su importancia en la burocracia argentina. Luego de casi 40 años, la trayectoria del ISEN no era discutida ni cuestionada, el Instituto no sólo se había legitimado a lo largo de su desenvolvimiento, sino que había podido evolucionar y extender su influencia más allá del ámbito específico y algo estrecho en el que se había originado. El perfil del diplomático profesional, cualesquiera fueran sus características, se asociaba automáticamente a la academia diplomática.

En 2004, por primera vez asumió como Director un egresado del ISEN, el Embajador Horacio Basabe, de la tercera promoción. Con el involucramiento de los cursantes, amplió la escala de difusión hacia todas las universidades, casas de provincias, bibliotecas populares y otro tipo de asociaciones. En la misma línea, la rela-

¹⁹Roberto Russell, profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en el Instituto desde 1987.

²⁰ Resoluciones Ministeriales Nros. 762/95 y 781/95.

²¹ EXPMRECC 127869/99 y Memorandum del Director del ISEN a SUCRI N° 100109/99 de fecha 28 de julio.

ción interna entre las distintas áreas de la Cancillería y el Instituto permitió hacer ajustes en la currícula que balancearon los contenidos sin necesidad de reformar el Plan de Estudios. La gestión administrativa ordinaria del ISEN sufrió una involución cuando se dio por terminada la asistencia del PNUD y se hizo cargo nuevamente la Cancillería.

Las gestiones posteriores, resultan tan recientes para un análisis detenido como próximas para una interpretación en perspectiva de la evolución del Instituto. Basabe fue reemplazado por el Embajador Carlos Piñeiro Iñíguez, cuya gestión duró de febrero a diciembre de 2011. Luego, en agosto de 2012 asumió la Embajador Silvia Mérega, hasta febrero de 2013, cuando fue designado el Embajador Juan Valle Raleigh, sustituido por la Embajador Celeste Koch en 2016. Desde 2010 se han sostenido convocatorias muy numerosas (se pasó de un promedio entre 18 y 25 a 50 vacantes por año) y también fue creciente el número de inscriptos. El Plan de Estudios parece haber cristalizado en un formato que combina en el primer año la formación teórica con la adquisición de habilidades y conocimientos prácticos en el segundo año.

El perfil del diplomático evolucionó en esta etapa hacia una fisonomía más amplia. La incorporación del SE-CEN se encuadró en una estrategia formativa que superaba las meras exigencias de la fusión con el servicio diplomático. Aunque inicialmente todo parecía dirigirse hacia un contexto internacional caracterizado por la generalización del sistema democrático y la instalación de economías de mercado, los acontecimientos posteriores aunque no continuaron en la misma línea interpretativa, sumaron elementos para elaborar un perfil más completo del diplomático propuesto por el ISEN mediante la incorporación de variantes que matizaron el planteo quizás excesivamente economicista de los años '90. Los cambios substantivos que introdujo el ISEN están en la línea de esas transformaciones: consolidar la formación económico-comercial, profundizar la investigación académica y la reflexión intelectual y encauzar la integración regional hacia la cooperación de los servicios exteriores.

Conclusiones

1. Desde su creación hasta fines de 2016 egresaron del ISEN 50 promociones de diplomáticos, un total de 1305 funcionarios. Durante todo ese lapso, pero sobre todo en el primer tercio de su desarrollo, el ISEN logró, no sin dificultades, consolidarse institucionalmente. Convergieron a ello, varios factores, algunos de ellos contradictorios, como la selección por concurso y el respeto por las trayectorias formales en el marco de gobiernos que alentaban la proscripción política y, a la inversa, la minimización por parte de algunos sectores de la clase política democrática de la exigencia de sostener requisitos estrictos de ingreso y propiciar una formación más rigurosa de los ejecutores de la política exterior.

Desde entonces, el ingreso se repitió anualmente a través de un concurso abierto, sobre requisitos estables -como la edad y el dominio de idiomas- y variables -como los títulos afines-. El examen de ingreso fue incorporando más elementos y complejidad y se dividió en etapas. Algunas materias se mantuvieron en el tiempo y desde el comienzo los candidatos debieron superar al menos un coloquio, aprobar un ensayo y pasar un examen psicofísico, cada uno con distinto coeficiente de ponderación.

El número de vacantes a cubrir fue cambiante, no necesariamente asociado a una base de cálculo objetiva²². En ocasiones el ISEN se cuestionó internamente la relativamente baja cantidad de inscriptos que componía su universo de selección. Con todo, la base de reclutamiento se fue ampliando y registró el lento pero sostenido aumento de la proporción de mujeres y la admisión de mayor número de títulos afines. Aunque el porcentaje de mujeres sobre el total es todavía francamente desfavorable a ellas, la tendencia parece equilibrarse en el último tercio del período. Asimismo, el predominio de los abogados sobre otras profesiones se mantiene en términos absolutos, pero disminuye en términos relativos. Proporcionalmente ha crecido de modo significativo el peso de otras carreras. Las crecientes y variadas iniciativas de difusión y de federalización dieron finalmente resultado y a comienzos del nuevo milenio logró incrementarse el volumen de inscripción.

2. El diseño del “perfil del diplomático” en pocas oportunidades parece haber obedecido a un planteo deliberado y comprometido de la Cancillería en tanto responsable de la política exterior que debían ejecutar aquellos. Más bien se trató en casi todos los casos de una cuestión que las autoridades del ISEN tomaron como responsabilidad, incluso, a veces, de manera especialmente reactiva frente a cuestionamientos endógenos o a la presión exógena originada en la recepción de las experiencias de otras academias diplomáticas.

La imagen clásica fue anticipada por los profesionales más antiguos que preveían una expansión acelerada de las funciones diplomáticas en cantidad y calidad, a la que habría que responder con las armas tradicionales reforzadas por una mayor información y un *background* cultural que debía constituir una marca distintiva. Las circunstancias políticas internas, el temprano sometimiento del Instituto a los arcanos burocráticos y las características nacionales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior ayudaron a preservar esa imagen del diplomático algo aséptico y todoterreno que constituiría el refugio técnico en la segunda etapa, abarcada en su mayor parte por el gobierno militar y, hacia el final, por la transición democrática, en la cual los profesionales consiguieron revalidar sus credenciales e iniciaron lentamente el camino hacia la construcción de un perfil más completo, versátil y amplio. Justamente, las perspectivas abiertas desde la restauración democrática y especialmente desde los tempranos años '90 obligaron a una reflexión sobre el rol del diplomático, enriquecida, además, por algunos giros trascendentes en las orientaciones de la política exterior. Se ha extendido el alcance conceptual de las funciones diplomáticas tradicionales de información y negociación. La primera no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que se extiende a la sociedad en general. La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc.

El proceso decisorio en materia de política exterior en la Argentina presenta un grado de institucionalización desigual, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución que en la de formulación. La alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Presidente, con limitado debate público e intelectual, subordinan la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con escasas posibilidades de revisión y replanteo de las alternativas estratégicas. Sin embargo, para las políticas exteriores en las que se descomponen las decisiones de esa índole, así como para aquellas que emergen de la agenda internacional, la diplomacia de

²² El número menor fue de 8 vacantes para la cuarta promoción (1970) y el mayor de 37 para la segunda (1967). En 2009 se proveyeron 40 vacantes y desde 2010 hasta el presente se han habilitado 50 ó más plazas.

carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político. En este terreno la Cancillería ha generado, a través del servicio profesional, su propia burocracia, consolidada como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. Ese segmento está compuesto por los diplomáticos seleccionados y formados por el ISEN.

3. Con el desenvolvimiento institucional el ISEN adquirió también la fisonomía de un instituto formativo y, particularmente desde la restauración democrática, fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza a las exigencias académicas, orientado especialmente hacia los tramos inferiores de la carrera. El análisis de la evolución de los planes de estudio del ISEN que han servido para la formación de las 50 camadas de egresados presenta un núcleo permanente de asignaturas cuyo dictado ha atravesado las distintas gestiones a lo largo de los años. Sobre esta base, existe una cierta correspondencia entre la aparición de algunas asignaturas nuevas con las variaciones en la concepción del perfil del diplomático.

La creación de la Dirección Académica permitió por un lado llevar adelante un plan de estudios vinculado a los criterios vigentes en la comunidad científica y, por otro, darle cierta continuidad a la orientación de los estudios al ponerlos a cubierto de las variaciones que la propia dinámica de la rotación de destinos diplomáticos imponía a la Dirección del Instituto. Los roles del Director Académico y del Director del Instituto resultaron complementarios, y permitieron una mayor integración de la formación teórica con la práctica y el conocimiento empírico de la tarea diplomática.

La función formativa del ISEN se ejerce en forma preponderante respecto del Curso de Aspirantes y en menor medida sobre las otras intervenciones que están exigidas por la normativa. Pero el ISEN no desarrolló una plataforma de investigación estable con investigadores propios ni recibe en forma regular y sistemática los aportes de la experiencia diplomática concreta llevada por las áreas sustantivas de la Cancillería, más allá de la colaboración con la currícula que prestan los diplomáticos más antiguos y de las publicaciones de los trabajos destacados.

4. A lo largo de su historia se han registrado intentos nunca concretados de modificar la naturaleza jurídica del ISEN postulando su descentralización y autarquía, por un lado, y buscando asimilar al Curso de Aspirantes a una formación de posgrado equivalente a una Maestría. Ninguna de las iniciativas tuvo éxito con las autoridades políticas y tampoco contaron con suficiente consenso interno. A lo largo del período, estructura tras estructura, el ISEN conservó su *status* de organismo centralizado de la Cancillería. Sin perjuicio de ello, el concurso anual del ISEN es un acontecimiento conocido y valorado socialmente en los ambientes universitarios y no es habitual que se dude de la transparencia y objetividad del procedimiento. Internamente, los diplomáticos profesionales se identifican y distinguen por su pertenencia al Instituto. Sin embargo, no parece haber cristalizado un criterio corporativo propio de los diplomáticos profesionales acerca de la misión y visión ni tampoco de su manejo. Ello se manifiesta en la ausencia de procedimientos formales o informales para la designación del Director.

La idea de incorporar y desarrollar un área de debate e investigación integral en tiempos de Di Tella con la creación de varios centros o, más recientemente, con la incorporación del CEPI a la estructura del ISEN manifiesta tíbiamente la pretensión subyacente de proyectarlo en el futuro como una suerte de *thinktank* de la política exterior nacional. 🌐

Referencias

- Álvarez de Toledo, José María. 2000. Crónicas de Vida. Buenos Aires. Editorial Dunken.
- Beaugé, Víctor; Cantilo, José María. 1978. El diplomático en la sociedad contemporánea. Buenos Aires. Asociación Privada del Cuerpo Diplomático Argentino
- Rizzo, Natalia. 2012 "Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación". En: Cuadernos de política exterior argentina. N° 107.
- Sanz, Luis Santiago. 1999. Memorandum N° 17. Necesidad de modificar la Ley del Servicio Exterior. Córdoba. Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Serie documental Número XI

Sobre los autores/ About the authors

Hugo Luis Dalbosco es Licenciado y Doctor en ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Se desempeña como Profesor Titular Ordinario de Gobierno y Administración en la Universidad Católica Argentina y de Organización y Gestión Pública en la Universidad Austral. También es administrador gubernamental.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org