

Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)

David Quintero Ordóñez



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster

Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)

David Quintero Ordóñez



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster
Vol. 293

Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)
David Quintero Ordóñez

Primera edición
Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones
Corrección de estilo: Valeria Molina
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9942-837-34-9
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, diciembre de 2020

Título original:
«Profesionalización del cuerpo diplomático ecuatoriano. Diego Cordovez
y la construcción de una diplomacia moderna: 1988-1992»

Tesis para la obtención del título de magíster en Estudios Latinoamericanos
con mención en Política y Cultura
Autor: Michel David Quintero Ordoñez
Tutor: Michel Levi Coral
Código bibliográfico del Centro de Información: T-2039

A mi madre y a mis dos grandes amigos.

CONTENIDOS

Agradecimientos	7
INTRODUCCIÓN	9

Capítulo primero

CONSTRUCCIÓN Y CAMBIOS EN LOS CUERPOS BUROCRÁTICOS: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES ECUATORIANO	21
---	----

Capítulo segundo

LA CANCELLERÍA DE ECUADOR: REESTRUCTURACIÓN INTERNA, PROCESO DE MODERNIZACIÓN E INTENTO DE CREACIÓN DE UNA DIPLOMACIA MODERNA	45
FACTORES INTERNOS DE LA MODERNIZACIÓN:	
EJECUCIÓN DEL PROYECTO.....	54
Primeros pasos en el Proyecto de Modernización.....	56
FACTORES EXTERNOS: FINANCIAR LA MODERNIZACIÓN	58
EJECUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL SERVICIO EXTERIOR:	
EL ANTES Y EL DESPUÉS DE LA MODERNIZACIÓN	61

Capítulo tercero

HERRAMIENTAS PARA PROFESIONALIZAR: PROYECTO DE MODERNIZACIÓN Y LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA ANTONIO J. QUEVEDO	73
LOS DOCENTES	82
MATERIAS IMPARTIDAS.....	84
LAS MUJERES EN EL SERVICIO EXTERIOR	85
CONCLUSIÓN.....	89
REFERENCIAS.....	97

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, Michel Levi, por su acompañamiento y paciencia.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por la formación profesional.

A Paola Sánchez, quien fue un verdadero apoyo.

A los que siempre creyeron en mí.

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de esta investigación fue realizar una propuesta de trabajo interdisciplinar que combinara la teoría de la burocracia con la historia de la diplomacia. Ambas herramientas fueron utilizadas con la finalidad de estudiar el proyecto de cambio organizacional de la Cancillería ecuatoriana, entidad que debe ser entendida como una organización sometida a cambios que buscaban alterar la manera como había operado. Ello para poner fin a las prácticas que, desde sus orígenes, se establecieron como reglas de funcionamiento y que, para la época, resultaban obsoletas en un panorama internacional de cambios constantes.

Todo lo anterior plantea un ejercicio interdisciplinar que busca apropiarse de los conceptos y procedimientos de ambos campos teóricos. El primer paso, entonces, fue desarrollar un capítulo que permitiese realizar un acercamiento a los planteamientos de la teoría de la burocracia y su estudio de los cambios organizacionales, esto para contar con una aproximación a posibles explicaciones de por qué cambian o no las burocracias. Este acápite cierra con un cuadro que recoge a manera de resumen los distintos planteamientos teóricos utilizados para abordar el estudio de caso tema de este trabajo.

El segundo y el tercer capítulos abordan la problemática desde un ejercicio historiográfico, con el que se articula el estudio de caso propuesto con los conceptos y posibles explicaciones. Gracias a las herramientas aportadas por la historia, se pudo reunir, catalogar y finalmente presentar la información contenida en distintas fuentes documentales. La

finalidad no es otra que ver si aquello formulado por los pensadores se confirma en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano y su intento de cambio burocrático. Al igual que el primer capítulo, se recoge en un cuadro las bases del Proyecto de Modernización comparándolo con lo propuesto desde la teoría para este tipo de procesos.

En cuanto a los objetivos específicos que se desarrollaran a lo largo del trabajo, está analizar qué factores externos así como internos hicieron posible la implementación de un modelo profesional en el Servicio Exterior, lo cual permitiría abordar las distintas tensiones provocadas por la introducción de un nuevo modelo que rompía con viejas formas de actuación de los funcionarios de dicha dependencia.

Desde el inicio, es necesario establecer tres puntos claves. El primero de ellos es que, al hablar en el texto de «burocracia», se hace una mención de todos los servidores públicos. La afirmación anterior es extremadamente general, por lo cual es imperante diferenciar aún más el término. Los teóricos han establecido dos tipos de burócratas. Uno corresponde a la burocracia de alto nivel, con un amplio papel en la toma de decisiones gubernamentales, capaces también de capturar organizaciones, además de consolidar posiciones que posteriormente se reflejarán en el bloqueo de políticas e intervención en el resto de la administración pública. Este grupo fue contra el cual se enfrentó el proyecto de cambio en sus fases iniciales. El segundo grupo son los operadores de bajo nivel y poca capacidad, sin que con ello se afirme que no cuentan con capacidad de acción (Leyva 1988).

Está claro que, más allá de su papel técnico, la burocracia debe ser pensada en términos de «grupos de acción» que, con el paso del tiempo, establecen intereses propios, ajenos a los que se les asignan al momento de su creación. Son entonces organismos que pueden desempeñar diversas tareas distintas a la de simples operarios, entre ellas están: ser mediadores en conflictos políticos o de intereses organizados; protectores de clientelas específicas; interventores activos en la toma de decisiones políticas entre otras (Leyva 1988).

La investigación se concentra mayormente en la actuación de los burócratas de alto nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano. La figura de Cordovez se incluye entre ellos, ya que, a pesar de no pertenecer a la entidad, ocupaba un cargo de designación presidencial, convirtiéndolo en tipo especial de burócrata de alto nivel con

facultad de decisión. En páginas siguientes, se desarrollará con mayor detalle la definición de burocracia de alto nivel y sus implicaciones para este texto.

Aclarado esto, lo siguiente que se debe puntualizar es a qué se refiere la investigación cuando habla de proceso de «modernización» como medio para conseguir una burocracia eficiente y racional. Esta idea hace referencia a la implementación de una reforma de orden institucional al interior de una organización, lo cual, en otras palabras, significa «cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público para hacer que funcionen mejor en algún sentido» (Fuentes 2007, 104).

Este concepto remite al de «modernización» que igualmente se menciona permanentemente y se la entiende como la creación de una organización en capacidad de responder con eficiencia a las demandas que se le imponen. Para ello debe contar con aparatos técnicos y tecnológicos que faciliten cualquier proceso ejecutado. En lo organizativo, debe ser una entidad con un organigrama eficiente.

Para resumir, la modernización de una organización es la introducción de criterios y prácticas eficientes de gestión, que no se quedan solo en el aspecto legal, sino que trascienden a la cultura organizacional. Esto permite eficiencia en un cuerpo burocrático que se quiera llamar «moderno» (Fuentes 2007).

Al realizar el análisis sobre lo que realmente cambió con la implementación de las reformas de Cordovez, quedarán develados los límites del gobierno en cuanto a modificar las trayectorias establecidas en la organización, una vez que se convierten en normas de actuación. Esto explicaría por qué fue posible llegar hasta cierto punto y no avanzar más allá. Finalmente, y ligado a este objetivo, está la necesidad de acercarse de forma comparativa a los cambios y continuidades del proyecto de modernización y profesionalización del Servicio Exterior.

En lo referente a los intereses, también se puede afirmar, según Terry Moe, que sectores como los industriales u otros agentes sociales con poder financiero tienen amplia capacidad de controlar las regulaciones y diseñar políticas a su favor. Es posible que, debido al peso de sus intereses sobre la representación exterior, consiguieran desviar la atención y dejaran este espacio sin intervención. Para este autor, la mejor forma de asegurar ganancias es controlar la política y una parte esencial de ella es la burocracia (Moe 1998, 534).

No solo Moe ha reflexionado alrededor de este fenómeno. M. Olson estudió cómo ejercen presión y control los legisladores sobre las organizaciones capturadas. Este autor sostiene que entre más pequeño sea un «grupo de interés» mayor será su capacidad para concentrar incentivos y, por tanto, el paso hacia una acción política estará casi garantizado. Es en este momento que aparecen los políticos como medio para la creación de estructuras burocráticas puestas en función de atender las diversas necesidades y demandas de los grupos (Olson 1965).

Qué tan presentes están estas dos condiciones en la Cancillería como entidad encargada de ejecutar la política exterior del país no queda claro a simple vista. Se ha mencionado antes que la representación exterior durante el siglo XIX fue el instrumento para conseguir mercados para los productos primarios; esto demuestra una captura evidente por parte de los grupos económicos. Es posible que esa tendencia se mantuviese al entrar en vigencia el plan de intervención de Cordovez; lastimosamente las fuentes no brindan mayor información sobre quienes tenían a su cargo los puestos claves de representación en las distintas misiones.

A lo largo de este trabajo, se expondrán los diversos recursos utilizados para tratar de construir e implementar reglas, además de modernizar la organización. Si bien el gobierno contaba con condiciones favorables a escala macro en los campos político y social, los escenarios internos del Ministerio mantenían realidades muy distintas. Para que el proyecto de modernización tuviese éxito, era necesario que la ruptura propuesta y las nuevas soluciones formuladas lograsen trascender en el tiempo; sin embargo y como se evidenciará, esto no fue lo que ocurrió.

Otro punto importante a considerar es el carácter histórico de la organización. Un primer acercamiento al cuerpo diplomático hace relevante preguntarse ¿cuándo comenzó la carrera diplomática en Ecuador? La respuesta inmediata establece que la Cancillería, como dependencia del Estado, existe desde el momento mismo de la creación de la República en el año 1830. No obstante, será solamente hasta 1911, puntualmente, durante el Gobierno de Emilio Estrada, que se inicia la designación sistemática de cónsules de profesión a través de un concurso público, que estaba limitado tanto en la transparencia que se le podía dar, como en quiénes estaban verdaderamente capacitados y lograban reunir las condiciones para participar (Núñez 2001).

Algunas exigencias como la ciudadanía, la formación académica e incluso la condición social y racial dejaban por fuera a la mayoría de la población nacional. Otro punto que debe considerarse es que el gobierno no financiaba las misiones, es decir, los gastos de representación debían ser asumidos por aquel sujeto que se presentara al concurso, con lo cual la tarea diplomática quedaba en manos de una clase puntual de representante.

En 1915, durante el período de Leonidas Plaza, se avanzó hacia la reglamentación formal del Servicio Exterior. Fue gracias a este proceso que se logró establecer los diversos procedimientos que debían realizarse al momento de los nombramientos, pero también en lo referente a las funciones de los agentes diplomáticos. Un año después, en 1916, el presidente Alfredo Baquerizo dictó el Primer Reglamento para el Ceremonial Diplomático de Ecuador (Núñez 2001). La siguiente innovación en el campo de la carrera diplomática se dará en 1928, año en el cual se decretó la primera Ley del Servicio Diplomático durante el Gobierno de Isidro Ayora.

Durante 1938, se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Exterior, en la que se instituyó al Servicio Exterior como una carrera de carácter público, cuya función debía ser la representación diplomática y consular del país en el sistema internacional. En 1957, se fundó la Academia Ecuatoriana de Derecho Internacional, que nunca llegó a funcionar debido a la falta de voluntades políticas. Para 1964, se produjo una importante reforma de la ley, posteriormente se realizaron algunas modificaciones, pero, en líneas generales, el corpus de esa legislación permanece vigente hasta hoy.

En los años 70, se dio un nuevo paso, esta vez de manos de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, que estableció un centro de capacitación que operó exitosamente, pero sin llegar a convertirse en un organismo de gran calado. Para muchos, este centro es considerado como el antecedente inmediato de la Academia Diplomática impulsada por el canciller Cordovez. Estas son las distintas etapas en la reglamentación del Servicio Exterior. Cada una de las legislaciones presentadas aportó de alguna manera a procesos de institucionalización de la carrera diplomática, pero sin la suficiente fuerza para modernizar a ese Ministerio.

Se puede así definir cinco períodos en lo que a la representación exterior se refiere. Un momento inicial que comprende desde la creación formal del Estado nación, es decir de 1830 hasta más o menos 1860, en el cual la preocupación estaba puesta en conseguir el reconocimiento de Ecuador como entidad autónoma e independiente. Durante este ciclo, casi todos los demás Estados latinoamericanos se encontraban en la misma situación. El segundo momento se ubica entre 1860 y 1906, que estuvo marcado por la necesidad de consolidar mercados internacionales para los productos agrícolas.

El siguiente lapso va de 1906 a 1988, atravesado por las dos grandes guerras mundiales y la posterior polarización del mundo. En el terreno local, lo que surgió fue la vinculación de personajes pertenecientes a grandes familias, principalmente costeñas, para ponerlas al servicio del Estado. Estos personajes convirtieron este espacio en una plataforma para los negocios y defensa de sus intereses comerciales en el exterior.

El inicio del cuarto ciclo que arranca con el nombramiento de Diego Cordovez como canciller y su intento de crear un cuerpo profesional cuya tarea sería la de representar a la nación. Estamos frente a la creación de una carrera diplomática moderna, altamente profesionalizante, racional y especializada, basada en el sistema de méritos como forma de ascenso. Este será el período sobre el cual se concentrará nuestra investigación, sobre todo en la forma en que fue llevado a cabo el proceso.

Esto no quiere decir que antes no se reglamentara. Se plantea como un período independiente debido a sus condiciones particulares, pero especialmente por la meticulosidad y despliegue para la modernización. Como se verá, se trataba de un proyecto racional y ejecutable, con objetivos alcanzables y que se preocupó de aspectos anteriormente ignorados. La modernización iniciada en 1988 no estuvo basada en un simple ordenamiento legal, sino en llevar a la práctica lo que se proponía.

Finalmente, el quinto ciclo va de 2009 hasta nuestros días caracterizado por un cambio en la política racional de creación de funcionarios altamente especializados hacia la promoción del país como destino turístico y de inversión. Es decir, «vender» al país para lo cual sigue vigente la necesidad de contar con un aparato diplomático moderno necesario, una diplomacia moderna, dinámica, que utilice TIC, además de ser capaz de relacionarse de forma diferente con la estructura global.

Es necesario mencionar que este trabajo no tiene como finalidad hacer una exploración de la política exterior ecuatoriana como tal, sino que se concentra en el aparato dedicado a su ejecución. Por tanto, el recorrido anterior es solo con la finalidad de contextualizar y no de profundizar. Esto hace que queden por fuera muchos de los aportes y reconocimientos que el país ha tenido a lo largo del siglo XX, como todo el desarrollo en derecho marítimo y resolución pacífica de conflictos limítrofes. Será entonces mucho más relevante para el desarrollo de la investigación una revisión profunda a diversas corrientes que se han preocupado por conceptualizar a la burocracia y las dinámicas de cambio organizacional.

La figura de Cordovez será un elemento central, pues es pertinente acercarse, desde sus memorias, de forma detallada a cómo se realizó todo el proceso. En lo referente al inicio de su labor escribe:

Hubo, pues, que impulsar la modernización salvando toda clase de obstáculos, no pocas manifestaciones de mala fe y algunas actitudes execrables. En los cuatro años del gobierno, se pudieron establecer los cimientos, y algo más, de lo que podría haber sido la transformación de un mecanismo vetusto y anquilosado en una institución ágil, vigorosa y eficaz, al servicio de los intereses del país. (Cordovez 2013, 417)

Sin embargo, el canciller reconoce que su proyecto se vio frustrado en dos de sus objetivos centrales: en primer lugar, lograr elevar el nivel de profesionalismo con el fin de fortalecer la institución, el cual requería de un modelo parecido al de las Fuerzas Armadas en lo referente al tema de las promociones para dar un alto grado de eficiencia en los niveles superiores. Cordovez dice: «[E]n otras palabras, reducir la mediocridad» (417). El otro objetivo que según él no se pudo conseguir fue formar un grupo de negociadores competentes destinados a dotar al país de las condiciones necesarias para enfrentar un mundo cada vez más globalizado.

Existe un vacío historiográfico de estudios que se encarguen de los diplomáticos como sujetos pertenecientes al Estado. Un análisis de la historiografía de las relaciones internacionales de Ecuador permite ver cómo el interés de los trabajos se ha puesto sobre los conflictos limítrofes sin ver aspectos como la economía y los manejos diplomáticos (Núñez 2001). Claro está, al tratarse de una tesis de construcción de Estado mediante el reforzamiento del cuerpo diplomático, se han dejado de lado los

trabajos destinados a la política exterior ecuatoriana y sus innumerables desarrollos y campos de trabajo.

La formación de funcionarios es de gran importancia debido a que, en teoría, la función consular consiste en defender y proteger los intereses de la nación en el campo internacional. Sin embargo, no era este el caso de Ecuador. Esa deficiencia fue reconocida por Cordovez, quien intentó modernizar ese aparato burocrático dotándolo de las capacidades necesarias para ejecutar eficientemente su labor. Altamente vinculados con diversos intereses políticos y económicos, los cónsules, sus subordinados y, en general, el personal de la Cancillería, debían responder adecuadamente a su labor como funcionarios del Estado; aunque, la situación era distinta. Al momento de ejecución del cambio, como se ha mencionado anteriormente, brotaron conflictos con diversos sectores. Nuevamente en sus memorias, el ministro dice:

Que no se piense, que por lo que ya he dicho, que el proceso de modernización constituyó una guerra campal desde el principio. Con el propósito de evitarla convoqué a una reunión con todos los más altos funcionarios a quienes expliqué las razones por las cuales era indispensable reformar y modernizar la Cancillería, sin embargo, los inconvenientes llegarían posteriormente. (Cordovez 2013, 418)

Sobre estos conflictos, Leyva nos advierte que los burócratas que participan activamente en procesos de intervención internos actúan en favor de sus propios intereses, ya sea con la finalidad de proteger su área de influencia o su posición en la estructura informal del poder (Leyva 1988). Tenemos dos tipos de burócratas claramente diferenciados dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. El primer grupo son los funcionarios nuevos dentro de la organización. Para ellos, el Proyecto permitía un cambio en su situación, facilitaría los ascensos además de su formación. El segundo grupo eran aquellos de larga trayectoria dentro de la organización, los cuales enfilaron sus esfuerzos al bloqueo de las reformas o cualquier intervención de su situación como elementos centrales en todos los procesos.

Cuando los burócratas entran en conflictos de intereses dentro de una misma organización, no pueden ni deben ser pensados como meros instrumentos de una competencia. Leyva asegura que tampoco resulta válido pensar en establecer un análisis de ellos como otro grupo de

interés, debido a que, según el nivel de captura o características de la burocracia, contarán con una serie de recursos especiales bajo su control. Esta misma autora plantea algo que se puede leer entre líneas en las memorias e informes de Cordovez, pues entre mayor sea la captura, mayores serán los recursos con los cuales contarán los burócratas para enfrentarse a cualquier ejecutor, e incluso llegar a ponerse por encima de él (Leyva 1988).

Gracias al acervo documental disponible en el archivo central de la Cancillería y los informes de gestión, es posible ver de forma clara si Cordovez alcanzó la meta con la cual se puso al frente del Ministerio: «[E]laborar, en el más corto plazo posible, un proceso que permitiera contar con una organización acorde a los cometidos de un servicio exterior moderno, dotada de sistemas, procedimientos y equipos que permitieran funcionar con la debida eficiencia a un grupo de profesionales especializados» (Cordovez 2013, 419).

La toma de decisiones en el sistema internacional cuenta con dos factores claramente diferenciados por los teóricos, estos son, elementos internos y externos. Dada la diversidad de Estados y las distintas posiciones que ocupan en el sistema internacional contemporáneo, no es posible generalizar la influencia que tiene un factor o la combinación de ellos (Rivadeneira 2006). Vemos, en el caso de Cordovez, y la organización que trataba de reformar, un verdadero interés por modificar las condiciones internas con el fin de que esto se reflejara en una posición ventajosa para el país a la hora de negociar en el terreno internacional.

Para Rivadeneira, «los órganos o entes decisorios solo aspirarán a dirigir una política exterior eficiente y coherente no solo sobre la base de sus intereses sino también de acuerdo a sus propias capacidades (3)». Dichas capacidades, en el caso del Servicio Exterior ecuatoriano, debían ser construidas mediante la entrada en operaciones de un cuerpo de funcionarios de carácter moderno y a la vez altamente organizado. Este autor reconoce la existencia de cinco factores, presentes al momento de realizar cualquier toma de decisiones en política exterior. Para este trabajo, la necesidad de contar con un cuerpo de burócratas especializados en dicha labor se vincula de la siguiente manera: «La tercera y cuarta [formas] están determinadas por la estructura burocrática gubernamental y el impacto de fuerzas no gubernamentales, las cuales combinadas convierten la toma de decisiones en un proceso complejo» (4).

Como vemos, los funcionarios del Servicio Exterior, si bien eran considerados como burócratas, en realidad no eran eficientes, contaban con una estructura poco dinámica y el impacto de las fuerzas no gubernamentales era mayor al que podía provenir del gobierno. Modificar esto tendría como consecuencia la puesta en marcha de un recurso en capacidad para tomar decisiones y ejecutarlas de forma adecuada además de provechosa para el país.

En cuanto a las características de los funcionarios de la Cancillería, al tratarse de burócratas, en teoría debían ser pocos los encargados de tomar decisiones; sin embargo, el organigrama había dado como resultado una pirámide invertida en la cual era mayor el número de decisores que de ejecutores. Por ello, según Weber (1998), los ejecutores se veían poco capacitados a la hora de hacer reales las decisiones del político. Otro elemento que se puede tomar de este autor es que la carrera burocrática, a pesar de contar con niveles de preparación y méritos, siempre se detiene en el nivel anterior a los puestos cuya función es la toma de decisiones; aun cuando, al no existir una carrera, el Servicio Exterior estaba sometido a la asignación de su personal mediante prácticas clientelares que no garantizaban una preparación idónea.

Aquellos sujetos dedicados a la administración comenzaron a ser un elemento de consideración en América Latina hacia la década de 1950. Debido al impulso aportado por el proceso de internacionalización vivido a partir de entonces, esta actividad empezó a ser concebida como un elemento indispensable para los países «subdesarrollados». Junto al discurso del «desarrollo», apareció el de la administración pública profesional y eficiente (Rizzo 2012, 3).

La preocupación por la eficiencia en la Administración Pública y la formación de burócratas tiene uno de sus primeros antecedentes en la región con la creación del Instituto Internacional de Administración Pública, financiado por las Naciones Unidas en 1948. Esta entidad estaba orientada a proporcionar los recursos necesarios para que los Estados contaran con una formación profesional para su personal; sin embargo, la iniciativa no llegó a concretarse (4).

La ONU desplegó varios programas de asistencia técnica. Para acceder a ellos, se requería de la solicitud del gobierno interesado. No es de extrañar que Ecuador recurriera a esta organización como una primera opción en su búsqueda de recursos y apoyo técnico. Desde los años 50,

la ONU destinaba fondos para el pago de sueldos y subsidios para los expertos, al igual que en la adjudicación de un determinado número de becas para aquellos funcionarios del país receptor interesados en cursar estudios en el extranjero referentes al área en la cual se pedía la intervención (4).

El discurso del «desarrollo» trajo consigo nuevas prácticas que antes no habían sido tomadas en cuenta. Un Estado «moderno» y eficiente requería de burócratas preparados de la mejor manera posible para la ejecución de sus labores. Profesionalizar el Servicio Exterior no era otra cosa que poner al día una dependencia clave del Estado ecuatoriano, sincronizándola con la idea de que esta actividad debía ser ejercida por un cuerpo de profesionales altamente especializado si se quería tener un buen desempeño.

Para este estudio, se utilizarán los informes consulares emitidos por el canciller Diego Cordovez durante su período a la cabeza de este Ministerio. En total, existen cuatro publicaciones, una por año, en las cuales se recoge información general de todo lo que hizo en y desde la Cancillería. Además, se prestó un gran interés a la diversa documentación ubicada en el Archivo Central del Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana, utilizado para el capítulo dedicado a la Academia Diplomática al igual que para obtener de ahí varios anexos.

Por último, la biografía del canciller Diego Cordovez resultó crucial para conocer de manos del ministro su percepción del proceso desarrollado. La extrema claridad con que presenta sus argumentos y narra la ejecución del Proyecto de Modernización permite constatar fácilmente los hechos con los informes de su gestión a cargo del Ministerio, e incluso con la materialización de sus cambios. Gracias a sus anécdotas, es posible dimensionar las dificultades que enfrentó e incluso contar con su percepción de las limitantes y los fracasos de su proyecto. Debido al aporte, no puede ser considerada como una fuente secundaria, sino, por el contrario, como una pieza clave para develar este proyecto en todas sus dimensiones.

CAPÍTULO PRIMERO

CONSTRUCCIÓN Y CAMBIOS EN LOS CUERPOS BUROCRÁTICOS: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES ECUATORIANO

Una revisión a la producción historiográfica de los campos de estudio de las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia resultan pertinentes para contextualizar el trabajo, puesto que son precisamente las herramientas de la historia las que han permitido formular muchas de las premisas que lo orientan. Con un corto recorrido, es posible apreciar los cambios epistemológicos, metodológicos e incluso discursivos ocurridos a escala macro, desde donde se podrá abordar, de forma puntual, aquellas organizaciones creadas con el fin de garantizar la participación en el panorama internacional que permitieron encargarse del manejo representativo del Estado.

Para empezar con el acercamiento a la forma en que, desde la historiografía, se ha abordado el tema de las relaciones internacionales y el papel de la diplomacia, se puede decir, siguiendo a Pereira Castañares (1992), que al menos hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, los especialistas habían tratado el tema de forma altamente ligada a la

concepción central del Estado, como agente primordial del escenario internacional, en el cual entraban agentes claves como monarcas o presidentes, es decir, se construían discursos de tipo oficial muy vinculados con el positivismo histórico como metodología de análisis.

Este primer momento es conocido como «la historia diplomática», la cual, a grandes rasgos, tenía dos objetivos básicos claramente diferenciados. El primero, recopilar y comentar de forma sistemática los documentos oficiales y secretos a través de los cuales se realizaban las comunicaciones entre los grandes líderes y sus representantes, y su elemento central era la revisión de los tratados firmados entre Estados. El segundo era convertirse en el estudio de las iniciativas, o si se quiere, de las actitudes de los gobiernos, al igual que sus decisiones y el resultado de estas, es decir, hacer un estudio principalmente de las relaciones entre Estados.

Fue gracias a esta forma de construir historiografía que se permitió el ascenso de una tendencia dedicada a los estudios de carácter político internacional. Su evolución estuvo determinada por los cambios ocurridos principalmente en las distintas monarquías o ascenso de presidentes en las democracias. Se construyó entonces un paradigma en el que las relaciones políticas entre los Estados estaban determinadas únicamente por el forcejeo diplomático que inevitablemente terminarían en grandes tensiones.

El problema de este tipo de corriente académica y su excesivo positivismo fue que desembocó en un culto a la fuente primaria, es decir, al documento. Lo anterior se manifestaba, claramente, en la falta de una reflexión de carácter teórico sobre el objeto y el método empleados. Otro factor que estaba presente era la negación de una interdisciplinariedad en los estudios internacionales. A principios del siglo XX y debido a todos los cambios sufridos en tan corto plazo, la historia diplomática fue cada vez más relegada del panorama académico.

Como resultado de los cambios, esta empezó a transformarse, inicialmente, se dio un paso de una historia diplomática a una historia de las relaciones internacionales en cuanto a la terminología empleada. Este tipo de cambios epistémicos tienen profundos resultados en los campos de estudio, ya que obligan, en teoría, a repensar los paradigmas que se habían usado hasta la fecha para reformular aquellos que presentan dificultades y deshacerse de aquellos que han dejado de ser válidos.

Esta renovación metodológica estuvo fuertemente influenciada por el debate mantenido entre idealistas y realistas. Es en este punto que la interdisciplinariedad se convierte en un factor clave entre los estudios de la materia, con el mundo anglosajón como pionero. Ante los cambios epistemológicos que emergían en otras ciencias sociales, la historia no pudo permanecer inmutable, lo cual terminó por hacer que los historiadores se apropiaran de algunos términos, al igual que de una serie de presupuestos metodológicos de las Relaciones Internacionales.

Toda esta evolución se concretó en las décadas de los años 1940 y 1950, período en el cual esta corriente historiográfica fue definitivamente nombrada como historia de las relaciones internacionales, rompiendo así con los preceptos de la historia diplomática. Solo por mencionar el que sería la figura clave para este proceso, el francés Pierre Renouvin, preocupado por los cambios que se vivían en la disciplina, elaboró la que puede ser considerada como una verdadera renovación metodológica a profundidad.

Un punto importante en el trabajo de Renouvin radica en su definición de la historia diplomática, la cual, desde su mirada, estaba centrada en el estudio del rol desempeñado por los hombres, fuesen jefes de Estado, ministros, colaboradores o agentes. Este historiador admite, a lo largo de su obra, que la evolución sufrida en la concepción de las relaciones mantenidas entre los Estados dependía principalmente de la forma como estos hombres tomasen decisiones.

Esta perspectiva no se debía rechazar de forma tan radical. Lo que si reconocía desde el inicio es que resultaba insuficiente para comprender el proceso de la evolución histórica vivido en la sociedad internacional. Su solución era acercar sus postulados con las nuevas tendencias de la investigación histórica; en otras palabras, integrar a la historia diplomática con la historia de las relaciones internacionales y finalmente conseguir así vincular a ambas a una historia general (Pereira Castañares 1992).

Al momento de hacer una revisión bibliográfica, es posible reconocer que la cultura se ha convertido en las últimas décadas en un elemento esencial en el estudio de las Relaciones Internacionales. La inserción de esta categoría trajo consigo otros elementos distintos a los clásicos (Delgado 1994). El papel de la cultura en las relaciones internacionales ha sido resultado de la relación con varias disciplinas de las ciencias

sociales, pero también de los protagonistas de la práctica diplomática. Otra rama que ha brindado grandes contribuciones es la historia de las relaciones internacionales, cuya trayectoria ha sido expuesta en líneas anteriores.

Dentro del campo de análisis de la historia de las relaciones internacionales, los distintos investigadores han concedido una particular atención al vínculo existente entre la acción cultural y la política exterior de los distintos Estados. Por lo anterior, es totalmente válido preguntarse en realidad quienes son los que realizan esta labor, adentrándose así en sus verdaderas capacidades, pero también en la forma como se estructuran los Servicios Exteriores que, en últimas, son los ejecutores de la política internacional de un país.

Otro acercamiento teórico a este campo proviene del francés J. B. Duroselle (1989), quien, en *L'histoire des Relations Internationales*, aporta un muy interesante enfoque que permite entender de forma clara lo que se buscaba con la historia de las relaciones internacionales. Este autor desarrolla una serie de concepciones y reflexiones que son centrales para el objetivo de la investigación.

Según Duroselle (1989), para realmente comprender la acción diplomática, es necesario percibir las influencias destinadas a orientar su curso. Elementos clave para ello son los movimientos demográficos, las condiciones geográficas, los intereses económicos y financieros, y otros menos visibles como los rasgos de la mentalidad colectiva, son las fuerzas que, para este autor, se han encargado de formar lentamente el complejo sistema sobre el cual se construyen las relaciones entre grupos humanos. Para él, ningún hombre de Estado puede realmente desentenderse de estas fuerzas al momento de decidir, puesto que siempre estará sometido a su influencia, con lo cual se exponen los límites impuestos por su actividad.

Recordemos que, para Cordovez, era importante que el país contara con una representación internacional eficiente, y, por consiguiente, se requería construir un cuerpo negociador verdaderamente capacitado en esta tarea. Por esto, se intentó implementar una nueva dinámica dentro de la organización. Al estudiar las relaciones internacionales, no es posible dejar de tener en cuenta las ideas personales, los métodos, así como las reacciones del hombre de Estado, o del diplomático al cual se le asigna una tarea concreta. Este elemento permite tener en cuenta

un factor clave que pocas veces es considerado en los análisis sobre las relaciones internacionales (Duroselle 1989).

Es precisamente desde estos lineamientos que la investigación propone adentrarse en aquellos sobre quienes quedaba asignada la labor de la representación, y su actuación como funcionarios de Estado, quienes, conscientes de la problemática del país, en cuanto a no contar con un cuerpo de representación adecuado, se propusieron crearlo muy en sincronía con lo expuesto anteriormente por Duroselle.

Dado que el presente estudio se enfoca en la creación de cuerpos burocráticos, se hace necesario realizar una aproximación teórica antes de entrar de lleno a lo que significó la puesta en marcha del proyecto de Cordovez y su modificación activa de la Cancillería. El primer paso será, entonces, aproximarse a las corrientes que se han encargado de estudiar al cambio burocrático. La literatura institucionalista ha sido una de las corrientes teóricas que más se ha preocupado por establecer cuáles son los factores determinantes que pueden llegar a favorecer u obstaculizan un cambio burocrático (Mintzberg et al. 1997). Para muchos de estos académicos, se resumen en factores de orden político y de contexto interno.

Tener en cuenta estos elementos permite garantizar las condiciones favorables para una transformación (Fuentes 2007). Cordovez lo sabía muy bien. Antes de iniciar su proceso al frente del Ministerio, fue consciente del reto que enfrentaba, los obstáculos y demás elementos que debía sortear si quería implementar un cambio duradero. Si bien contaba con un contexto político favorable y el apoyo completo del Ejecutivo, carecía de las condiciones internas favorables. Este fue, desde el inicio, su mayor objetivo: ganar a los funcionarios que facilitarían su labor. Sin embargo, ganar adeptos significaba, según C. Fuentes (2007), conseguir una verdadera transformación en el orden de prioridades del personal de mayor nivel, esto con el objetivo de implantar una nueva mentalidad que fuese amistosa con la transformación propuesta y que generaría, por tanto, las condiciones favorables para el cambio.

Inicialmente, la revisión lleva a plantear que toda la primera parte del siglo XX tuvo una visión de la política y la administración como dos áreas de la actividad gubernamental, las cuales se encontraban claramente diferenciadas entre sí. Una de las principales obras que ayudó a consolidar esta idea fue el análisis realizado por F. Goodnow. En su

trabajo, argumentaba que las «funciones de cualquier Estado están divididas, naturalmente, en la expresión de la voluntad estatal (política) y la ejecución de esa voluntad (administración)» (Leyva 1988, 173).

Si bien este planteamiento logró un peso considerable durante un largo tiempo, con la expansión y el crecimiento del papel del Estado ocurridos durante este siglo, sumados a una creciente delegación de decisiones políticas, pero también de autoridad a la rama ejecutiva, la división entre política y administración empezó a difuminarse con lo que se dejó al descubierto el hecho de que política y administración se entretujan y no pueden ser pensadas la una sin la otra.

En la práctica, es innegable la existencia de un fuerte vínculo entre las decisiones gubernamentales y la política, por lo cual resulta un aspecto poco novedoso; sin embargo, al surgir la preocupación acerca de cómo las decisiones gubernamentales son aplicadas, es decir, llevadas de la abstracción a la realidad, la burocracia toma relevancia. Es gracias a esta preocupación que finalmente la distinción entre ambos aspectos desaparece, con lo cual se da el ascenso de la administración de los recursos estatales como un ítem dentro de los estudios del sistema político.

No obstante, fue solo hasta el surgimiento, a finales del siglo XX, de una teoría de la burocracia y el control, que la administración se estableció como un sujeto de estudio con sus propios conceptos, como se verá a lo largo del capítulo.

Este siglo también trajo un poder creciente de la burocracia pública que anteriormente no se había experimentado, la consolidación del Estado nación y la alta especialización de sus recursos trajo la atención sobre aquellos dedicados a administrar, pero también con niveles de influencia sobre los gobiernos.

Por ello, un buen número de teóricos dedicaron sus esfuerzos a investigar la intervención de lo administrativo en la formulación de políticas, pero también ampliaron su visión sobre las diferencias entre organizaciones de un mismo Estado, incluso con el uso de estudios comparados para entender los factores que establecen las particularidades de sus distintas dependencias burocráticas (Morrow 1978).

Los estudios mencionados aportaron una nueva idea, la de «políticas de la burocracia», concepto pensado para explicar la nueva unión entre política, gobierno y burocracia. Si bien, la organización interna no

entró a formar parte del fenómeno de las políticas burocráticas, con lo cual se perdía de vista un aspecto clave. De forma general, no se logró ver de qué forma la organización interna de los cuerpos burocráticos afecta la posibilidad de que las burocracias funcionen con eficiencia, racionalidad y apegadas a la ley (Leyva 1988).

Lo dicho permite conectar directamente con los planteamientos de uno de los pioneros en la reflexión sobre el papel del burócrata. En el ideal clásico de Weber, la burocracia cuenta con una racionalidad y eficiencia que le da el gobierno para aplicar sus políticas y conseguir los mejores resultados. Otra característica que debía tener era la presencia de un carácter impersonal, estimulado por las normas que rigen el comportamiento de todo aquel que, en teoría, hacía parte de ella. Finalmente llega uno de los puntos cruciales. Para Weber, todo burócrata debía tener niveles inmejorables de obediencia y disciplina. Estos dos valores eran considerados como la base para imponer autoridad (Diamant 1981).

Disciplina y obediencia estaban vinculadas a un tercer concepto clave en Weber, la racionalidad como elemento constitutivo de la burocracia. Un cuerpo burocrático que se mostrase obediente, además de ser disciplinado y altamente especializado, indudablemente establecería una lógica racional en todas las operaciones que la organización llevase a cabo. Empero, el concepto formal de racionalidad no permite la presencia de «conflictos informales de poder» así como tampoco la presencia de márgenes individuales, o negociaciones (Leyva 1988, 181).

Esto eliminó por completo la posibilidad de pensar a los sujetos como agentes con motivaciones propias, además de la presencia de las estructuras no formales dentro de las organizaciones utilizadas por los burócratas para satisfacer las necesidades que surgen de su empleo (Leyva 1988). Como se ve, las motivaciones personales no fueron consideradas por Weber, por tanto, su modelo no tomaba en cuenta la existencia de conflictos dentro de las organizaciones, y al estar basado en obediencia y disciplina, garantizaba el mejor de los funcionamientos.

Claro está, este modelo resulta poco apegado a la realidad o, en su defecto, solo puede dar cuenta de un tipo específico de Estado. A pesar de que, su influencia fue tal que solo con el desarrollo de una teoría de la burocracia aparecieron en escena las motivaciones personales, las disputas por el poder y el conflicto, como puntos clave para acercarse a

cualquier organización. Este proceso de cambio se mostrará más adelante con mayor detalle.

La mayoría de los trabajos concuerdan en que los Estados modernos tienen un carácter burocrático. Lo anterior pone sobre la mesa la necesidad de unir el estudio del gobierno con una teoría de la burocracia, con el fin de dar una respuesta mucho más amplia a diversos procesos. Sin embargo, para autores como Terry Moe, el desarrollo del estudio de la burocracia y la administración pública parece ser menor que otras áreas de la ciencia política (Moe 1998, 527). Para este autor, un acercamiento al estudio de la burocracia resulta sumamente complejo debido a lo cual, además, plantea la existencia de dos barreras claramente identificables.

La primera está relacionada con la falta de «foco natural de análisis», lo cual se puede entender como la inexistencia de un objeto definido de estudio. Debido a esta situación, los académicos han buscado estudiar todo aquello que, de alguna manera, parece relevante y que se encuentra vinculado con el comportamiento y organización burocráticos (527).

La segunda es que la mayoría de las aproximaciones y conceptualizaciones provienen de la teoría organizacional con influencias de la psicología social y la antropología; sin embargo, no se ha conseguido formular planteamientos claros. Para Moe, en lugar de aportar focos de estudio y la tan necesaria capacidad analítica, en su mayoría, quedan atrapados en la complejidad que encierra en sí misma la burocracia. Sumado a esto, el autor establece que, al tratarse de teorías generales de la organización, no posan su interés ni prestan atención a la política, por lo cual resultan poco efectivas para explorar los fundamentos políticos del gobierno (527).

A lo largo del presente capítulo, se intentará exponer solamente algunas de las proposiciones, pero también modelos que han surgido para el estudio de los cuerpos burocráticos. Fueron elegidos aquellos trabajos que, en su momento, significaron un giro además de un importante aporte para descifrar cuáles son los elementos que rigen el comportamiento de las burocracias. A lo anterior hay que sumarle aquella literatura preocupada por establecer de qué forma las características organizativas básicas presentes en los distintos cuerpos de funcionarios son solo el resultado de la política, lo cual permite contar con una teoría política de la organización burocrática como la denomina Terry Moe.

Debido a este interés particular, el recorrido por el campo del estudio de la burocracia pública propuesto no resulta extenso si se considera que existe una vasta literatura sobre el tema. El reducido número de obras, sin embargo, permite un mejor desenvolvimiento de las propuestas. Debido a que la investigación está vinculada con un estudio de caso puntual que es el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano, no fueron considerados de forma extensa los trabajos encargados del campo de las agencias reguladoras, puesto que son tipos de cuerpos burocráticos bastante puntuales como las Agencias de Regulación estudiadas por Roger Noll (1989), o la escuela de la teoría burocrática (Bendor 1988) que sitúa en la frontera de su análisis los cambios internos sufridos en las organizaciones.

Asimismo, tampoco se consideraron a profundidad aquellos trabajos cuyo objeto de estudio son las organizaciones en líneas generales, pero que dejan de lado a la burocracia pública como entidad particular tanto en condiciones como en capacidades y formas de operación (Hammond y Miller 1985).

El propósito de este capítulo, en líneas generales, está basado en esta producción académica, para exponer algunas de las principales ideas y enfoques utilizados en el análisis de la burocracia pública con el fin de entender de forma abstracta muchos de los planteamientos puestos en marcha durante el Gobierno de Rodrigo Borja para intervenir, «modernizar» y finalmente establecer una nueva trayectoria de actuación en uno de los cuerpos burocráticos del Estado, el cual, al menos en abstracto, debía ser uno de los más especializados debido a la actividad que tenía a su cargo. Por ello, la figura de Diego Cordovez como ejecutor resultará crucial. Si bien, como se ha mencionado, las fuentes corresponden a los informes oficiales, la intervención se encontraba muy acorde con lo que los estudios de la burocracia plantean para este tipo de reformas.

Con las aclaraciones anteriores, es posible dar paso a la presentación de lo que ha sido la construcción de una teoría de la burocracia y, con ello, su pertinencia para esta investigación. Uno de los primeros pasos en ese camino se dio en 1960 con la aparición de dos libros considerados por varios autores como verdaderas innovaciones. El primero, llamado *The Politics of Bureaucracy*, publicado en 1965 por Gordon Tullock, y el segundo que apareció dos años después titulado *Inside*

Bureaucracy, de Anthony Downs. Estas obras son claros intentos por mostrar que la burocracia puede ser entendida a pesar de la inexistencia, en ese momento, de una teoría desarrollada, su aporte central es que, en ambos libros, se piensa en los burócratas como actores racionales cuyas motivaciones están en gran parte atravesadas por el interés personal (Moe 1998, 528), con lo cual se alejaban de los planteamientos clásicos de Weber.

La entrada en escena del interés personal y con ella de sus correlatos como lo son las distintas estrategias empleadas en el control de las organizaciones, apareció también el conflicto, sumado al oportunismo, y la formación de coaliciones entre otros elementos propios de la dinámica del interés. Lo anterior modificó la forma como eran vistas las organizaciones puesto que el ingreso de nuevas variables antes ignoradas permitió ampliar el análisis. Ambos autores, pusieron en el centro del debate estas consideraciones. Para terminar, su aporte permitió que se argumentara en favor de una teoría racional de la burocracia, la cual se encontraba altamente vinculada con los métodos de la teoría neoclásica tradicional (528).

En cuanto a la propuesta de trabajo de Downs, esta abarca casi todas las grandes organizaciones de las cuales se componen los Estados. La forma en que aborda su objeto de estudio es mediante un análisis de tipo informal, basado en supuestos claros sobre los actores y sus contextos, todo lo cual giraría en torno a la categoría de motivación como principal elemento que impulsa la actuación de los sujetos. Por su parte, Tullock erige su argumentación sobre el supuesto de que los burócratas están motivados por una búsqueda permanente de ascenso en su carrera profesional. Es posible afirmar que la teoría de Tullock corresponde a una propuesta basada en el estudio de las relaciones de autoridad.

Otro punto aportado por Downs corresponde a sus cinco categorías para definir a los burócratas según sus motivaciones: estadistas, promotores, fanáticos, conservadores y trepadores. La unión de varias de estas categorías determina, según el autor, el funcionamiento de la democracia. En conjunto, sirven para explicar el comportamiento de los burócratas y su tendencia por la ineficiencia, así como el crecimiento excesivo de las organizaciones, procesos personales de captura, sumado a una baja rendición de cuentas. Todos ellos problemas que imposibilitan el gobierno efectivo.

Lo anterior encuentra su reflejo en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano, espacio donde todos estos factores habían configurado un tipo particular de organización difícil de intervenir. A lo largo del trabajo, se verán los distintos intentos llevados a cabo por Cordovez y el Gobierno de Borja por controlar al Ministerio y algunas reacciones. Esto, con el fin de vincular la teoría con un caso puntual que permite ver la forma como operan los burócratas.

Para volver al desarrollo del campo de la teoría burocrática, posterior a Downs y Tullock, apareció el clásico trabajo de Ostrom, el cual, marcaba una fuerte diferencia con los dos anteriores. Es posible decir qué contribución se dio al estimular una nueva tradición de investigación. A pesar de esto, sus bases continuaban ancladas en buscar una explicación sobre cuál era la mejor forma para organizar el gobierno; esto impedía el que se preguntara el motivo por el cual se organizara de un determinado modo.

El panorama presentado tuvo como consecuencia que, durante las décadas del 70 y 80, se desarrollara una extensa gama de literatura enfocada en la búsqueda y resolución de problemas propios de la política local, pero también del estudio a escala micro de sus estructuras políticas. Este movimiento fue llamado «La escuela de Indiana». Esta tendencia no logró consolidarse ampliamente, y quedó relegada a un puesto secundario en el movimiento de la elección pública. El rescate posterior que se hizo de sus planteamientos y la pertinencia para develar fenómenos de escala micro hace de ella un punto importante (Mitchell 1988).

Justo durante estos años aparece la que sería posiblemente la teoría más influyente para explicar la burocracia moderna según T. Moe. En su concepción, fue gracias a este momento que se hizo posible sintetizar el trabajo y las propuestas acumuladas. La obra considerada como el paso clave fue escrita en 1971 por William Niskanen. El texto llamado *Bureaucracy and Representative Government* tal vez se trate de la teoría más citada sobre la burocracia surgida dentro del enfoque de la elección pública (Moe 1998, 530).

A diferencia de los textos anteriores, Niskanen optó por usar un enfoque altamente restringido además de simplificado para sus distintos análisis. También resultó innovador como se definió genéricamente la burocracia, y varios elementos relacionados con el gobierno y el Estado. Una de sus propuestas es que tanto su tamaño como eficiencia

dependerán fundamentalmente de la manera como la burocracia haya sido construida. Por lo anterior, Niskanen asume que los burócratas son «maximizadores», con lo cual le da a su accionar por primera vez una función utilitaria. Al llevar a cabo este proceso, trae a escena a dos actores antes ignorados, el burócrata y el legislador que lo auspicia (530).

Un próximo cambio se dio en la década de 1980, momento en el cual la Ciencia Política se ve influenciada por el nuevo institucionalismo. En líneas generales, se puede afirmar, según lo expuesto por Moe, que la mayoría de las propuestas y debates llevados a cabo antes de esta unión centraban sus preocupaciones sobre las votaciones sin prestar interés por la burocracia. Con la entrada en escena del nuevo institucionalismo, se unió la teoría positiva con la literatura de la elección social lo que permitió el ascenso de la burocracia como tema de estudio.

Dentro de los estudios políticos, fue la teoría legislativa la que prestó el mayor interés por la burocracia, pero siempre relegada a un tópico más del análisis. Estudiar la burocracia permitió ampliar la forma como se abordaban las políticas votadas por los legisladores, en primer lugar, porque se reconoció que estas son solo abstracciones vacías hasta su implementación. Este aparentemente simple precepto hizo posible que se reconociera que la implementación estaba estrechamente vinculada al actor que controlase la burocracia. Fue así como la teoría de las legislaturas comenzó a analizar cuál era la forma como los legisladores controlaban a la burocracia en función de sus propios intereses. Moe plantea que, gracias a esto, el estudio del control político sirvió como puente hacia la moderna teoría de la burocracia (536).

Hasta el momento, el recorrido deja claro que no había sido posible desarrollar con fuerza una teoría que explicase la burocracia como parte esencial del gobierno. Si bien existía una preocupación por estudiar el control sobre este elemento, no fueron consideradas a profundidad cosas como los fines, estrategias, o recursos que los burócratas utilizan para defender sus puestos. Por lo tanto, fue necesario esperar un mayor desarrollo en los estudios preocupados por la burocracia para que se empezara a construir los fundamentos que permitiesen comprender la verdadera capacidad de los burócratas para resistir o adoptar comportamientos autónomos.

Lo anterior permite reflexionar acerca de cuál era la verdadera situación de la Cancillería antes de la aplicación de las reformas de

modernización, y si estas verdaderamente eran tan ambiciosas además de si obtuvieron o no los resultados esperados. Si bien solo se considera la versión oficial de Cordovez, la teoría permite entender el porqué de muchas reacciones de los funcionarios o incluso explicar la imposibilidad de imponer los cambios más allá de las limitaciones de recursos y oposición que establece el canciller.

El burócrata creado por Niskanen permite, de alguna manera, pensar en los funcionarios del Ministerio, pues, gracias a su análisis, es posible develar las relaciones de control y poder presentes en las organizaciones, las mismas contra las cuales el Proyecto de Modernización se tuvo que enfrentar, o incluso el mismo Diego Cordovez, que si bien contaba con amplio apoyo político, era solo un ejecutor externo frente a una intrincada red de relaciones de interés.

Con esta visión se abre la posibilidad de continuar la revisión, esta vez orientada a vincular los distintos avances de la teoría de la burocracia con teoría del dominio legislativo como una forma para entender el control que se ejerce sobre las organizaciones por parte de los políticos. La importancia de esto radica en que, visto de otra manera, el Proyecto de Modernización de la Cancillería de Ecuador, entre otras cosas, es un esfuerzo emprendido desde el Ejecutivo por retomar el control de una de las organizaciones del Estado, la cual, debido a condiciones particulares, resultaba altamente independiente e ineficiente, o al menos este es el panorama que establece Cordovez para describir la situación interna del Ministerio.

La vinculación de ambas teorías se dio como respuesta a la cuestión de cómo podían los legisladores y políticos controlar a cuerpos burocráticos independientes y con intereses particulares. La forma que idearon para lograrlo fue mediante el uso del monitoreo permanente de sus actividades, sumado a los incentivos destinados a premiar el cumplimiento o castigar el incumplimiento. Según Moe (1998), empezar por este punto resultaba adecuado; sin embargo, se dejaba una gran parte del control sin explorar.

En últimas, la burocracia continúa con sus operaciones una vez que los políticos entregan sus cargos en el gobierno, y serán los encargados, como se ha mencionado, de cumplir con las políticas de Estado. Existían entonces las condiciones necesarias para que una teoría de la burocracia ascendiera. Con las herramientas analíticas necesarias, fue

posible explicar de qué forma la burocracia es resultado de la política, pero también establecer por qué adopta una determinada forma organizacional en cada Estado (538).

Esto no quiere decir que tanto los políticos encargados de la legislatura como los jefes del Ejecutivo no puedan capturar y controlar la burocracia. Según el grado de desarrollo, así como las particularidades del Estado, será más fácil o difícil conseguir este objetivo. Existen espacios en los cuales la burocracia alcanza tal nivel de independencia que el control se dificulta; en otros, la capacidad de racionalidad y operatividad es tan eficiente que su papel como ejecutores no tiene mayores enfrentamientos con el Ejecutivo.

Otros, como la mayor parte de los Estados latinoamericanos, se componen de burocracias ineficientes, marcadas por los intereses personales además de la corrupción y otras tantas particularidades que hacen que el Ejecutivo no cuente con herramientas eficientes para ejecutar sus políticas y se vea obligado a la permanente negociación.

Para algunos pensadores, esta situación puede ser revertida mediante la toma de decisiones estratégicas en las distintas organizaciones que componen el Estado. Estaría en manos ya sea del Ejecutivo o el Legislativo la capacidad de introducir estos cambios o nuevas trayectorias en la forma como operan las organizaciones. Para ello cuentan con una herramienta clave como lo es la capacidad para hacer uso de la legislatura. Gracias a ello pueden diseñar nuevos modelos de burocracia con el fin de hacer que cumplan su voluntad (537-8).

Nuevamente la similitud con el Proyecto de Modernización es evidente. El interés del presidente Rodrigo Borja no era otro que recapturar para el Ejecutivo una organización que, según las descripciones oficiales, acumulaba varios de los males que los teóricos establecen. Borja buscó a un ejecutor, al cual le dio todo su apoyo tanto personal como político con lo que la inserción de las nuevas reglas fue posible, no sin oposición, claro está.

Autores como Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast publicaron una serie de artículos entre 1987 y 1990, en los cuales desarrollaron profundamente la teoría del control. Sin embargo, dejaban de lado la figura presidencial como actor central en los cuerpos burocráticos estatales, los jefes del Ejecutivo solo fueron considerados al presentarse como amenazas con el suficiente poder para ejercer el veto

frente al tan estudiado poder Legislativo. El debate se enriqueció con los trabajos de Terry Moe y Murray Horn, puesto que introdujeron la figura presidencial como factor en capacidad de influir profundamente en las estructuras.

Otro punto que ambos reconocieron fue que, al concentrar un amplio poder, tanto sus preferencias como estrategias iban a ser muy diferentes de las utilizadas por otros miembros del aparato político. La reflexión de Moe respecto a la figura presidencial es la siguiente: «Los presidentes persiguen activamente con un fuerte liderazgo los intereses más amplios de la sociedad, buscan ejercer un control central sobre la burocracia por sí mismos, y tienen poderes ejecutivos de acción unilaterales como para imponer sus propias estructuras» (542).

Para la mayoría de los teóricos europeos, la participación política de los cuerpos burocráticos se ha convertido en tema central para entender el rol cada vez más activo de estos en los sistemas políticos, debido a la aparición de argumentos teóricos renovados propuestos por autores como Burnlham, Galbraith, Meynaud y Bell. Su principal aporte está en la preocupación por el ascenso cada vez más vertiginoso de una élite tecnocrática-administrativa en el siglo XIX, cuya alta preparación y vinculación con sectores civiles le da la capacidad de penetrar en la mayoría de los sectores de la actividad estatal (Leyva 1988, 191).

De igual manera, el presente capítulo se inició con una aproximación al modelo creado por Weber, pero una vez terminado el recorrido es claro que, al estudiar a un cuerpo burocrático, no se está en presencia de una herramienta en ningún sentido neutral, sino, por el contrario, en una entidad que refleja las condiciones existentes en la política y en la sociedad en la cual se ubica. Esto permite diferenciar niveles de consolidación estatal e incluir factores de índole cultural que anteriormente no tenían cabida y que, sin embargo, aportan al entendimiento de los fenómenos.

Así, en Estados con pocos conflictos, la burocracia basada en la habilidad y la experiencia va a funcionar muy bien, e incluso el modelo weberiano cobra sentido además de cierta materialidad; por otro lado, en aquellos espacios donde los acuerdos establecidos por la sociedad son débiles o no existen, la burocracia inevitablemente se verá arrastrada al conflicto permanente.

Finalmente existen los casos intermedios, en los cuales, la institucionalidad ha sido establecida con cierta fuerza además de haber logrado

establecer algunas trayectorias; en estos Estados, la burocracia podrá encontrarse en permanente conflicto y capturas por parte de sectores sociales o políticos, y su funcionamiento estará mayormente vinculado a la protección de intereses de esos sectores. Sin embargo, mostrará cierto nivel de desarrollo y eficiencia (192).

Modificar las estructuras del Estado requiere, entre otras cosas, de recursos financieros y voluntades, esto con el fin de generar beneficios para el conjunto de la sociedad. En el caso puntual de la Cancillería, no se trataba de un ministerio cercano a la población con una actividad de impacto social, sino que, por el contrario, era una entidad con un accionar catalogado por muchos de elitista, con personajes de la vida política tradicional en sus filas.

Todo ello suponía que, al no presentar un beneficio aparentemente inmediato y general a la población, la inversión de fuerzas y recursos fácilmente podía perderse si no se pensaba a largo plazo y se lograba convencer, al menos a los sectores involucrados, de su bien; la población en general sería otro asunto.

Varios pensadores afirman que la opacidad de los beneficios en un proceso de reforma tiene la capacidad de desincentivar a las autoridades políticas para que asuman batallas de inciertos resultados. Sumado a esto, algunos estudios de cambio en entidades de representación exterior coinciden en afirmar que la política exterior en América Latina nunca ha figurado entre las principales preocupaciones de la población y aún menos de sus sistemas políticos (Fuentes 2007).

La capacidad de un ejecutor para asumir un proyecto de esta magnitud debía ser la ideal. Ya se ha mencionado la posibilidad que tienen los burócratas para bloquear iniciativas de reforma. Según Giselle Leyva (1988), todo burócrata de alto nivel, en esencia, es un sujeto ubicado en una posición estratégica, pues, dado su lugar de privilegios, está facultado para imponer su interés personal. Pero mucho más importante para el fin de la investigación es su capacidad de implantar la concepción que ellos tengan de su papel.

Cuentan con todas las condiciones para hacer que sus ideales sean más importantes que los intereses organizacionales (Leyva 1988). Lo anterior es clave en una entidad caracterizada desde sus orígenes por una marcada autonomía frente al Ejecutivo, pero también por la captura por parte de sectores adinerados de la sociedad.

Esta afirmación permite abordar la problemática de esta investigación de forma más concreta. Sin embargo, también ha sido motivo de críticas tomadas en consideración. En su mayoría, los pensadores de los procesos burocráticos insisten en que este modelo de dos actores olvida el poder de los políticos, más puntualmente de figuras como la del presidente, agente dotado con todas las facultades para dominar la formulación de políticas públicas.

El jefe del Ejecutivo también está en su puesto para establecer las reglas de juego que se mantendrán durante su gobierno, al igual que en posición de involucrarse activamente en la selección de servidores públicos de alto rango (Rosati 1981). Un ejemplo de ello es la designación de Diego Cordovez como canciller de Ecuador para que iniciara su proceso de reforma inmediatamente y no de otro connotado diplomático, que tal vez hubiese podido negociar de otra manera como lo era Ayala Lasso.

Para terminar con este punto, es bien conocido dentro de la teoría de la burocracia que existen ocasiones en las cuales plantear una reorganización puede ser útil para contrarrestar la autonomía excesiva y procesos de captura por parte de los funcionarios. Otro resultado que se puede obtener de esos procesos de optimización es conseguir que el jefe del Ejecutivo cuente con un mayor control de los recursos estatales.

No obstante, la literatura advierte también que siempre será difícil que los cambios puedan llegar a instrumentarse exitosamente (Siedman 1998). Esta afirmación se verá desarrollada a lo largo de la investigación al exponer los esfuerzos realizados y el resultado final de la implementación de un ambicioso proyecto de cambio organizacional con aciertos y continuidad en algunos de sus elementos y abandono posterior de otros.

Al momento en que un ejecutor de políticas de cambio institucional intenta interferir en una organización, sin importar su capacidad y poder, según los teóricos, tendrá que enfrentar retos que saltarán casi de inmediato. El problema central de toda intervención reside en las motivaciones individuales. Se sabe, gracias a diversos estudios, que estas no pueden ser controladas del todo mediante relaciones de autoridad. Todas las organizaciones construyen en su interior entramados de redes de poder, las que rápidamente entran en conflicto con los niveles de autoridad superiores provenientes de fuera de la organización, es decir aquellos jefes convertidos en tal por designación política (Leyva 1988).

Este punto es clave para guiar una lectura posterior del proyecto de modernización de la Cancillería, pues al ser Cordovez un elemento exógeno al funcionamiento de la entidad el conflicto sería inmediato y su verdadera capacidad de intervención estaría altamente condicionada a la negociación de cualquier cambio.

Hay otro punto que merece ser tomado en cuenta, y es el factor cultural. Los sujetos que componen la burocracia son actores enmarcados en un contexto tanto social como cultural. Los funcionarios del Servicio Exterior eran, en su mayoría, ecuatorianos, con todo lo que ello significa. Cordovez, en sus memorias, hace una clara referencia a este punto; sin embargo y con el fin de profundizar, es necesario acercarse a lo que dice la teoría de la burocracia acerca de este factor.

La resistencia al cambio organizacional también ha sido ampliamente estudiada por la literatura sobre instituciones y organizaciones. Estos textos, en su mayoría, advierten que las burocracias son altamente resistentes a modificar sus prácticas. Sumado a ello, tienen una incidencia en el proceso de toma de decisiones que los afecten directamente (Allison 1971).

El factor cultural que menciona Cordovez en sus memorias fue considerado por M. Crozier en la mayoría de sus estudios sobre los roles burocráticos. Este autor, en la mayoría de sus trabajos, toma como base explicaciones de orden cultural, para establecer relaciones entre las formas de comportamiento político con la sociedad. Lo anterior lo construye sobre la base de legados históricos y culturales de autoridad. Sin embargo, sus trabajos han recibido fuertes críticas por no considerar a profundidad las explicaciones con un corte sociológico, las cuales aportan elementos claves para entender este tipo de procesos al ubicar el determinismo histórico a un lado. Eso en favor de una mejor comprensión de las características propias de cada organización, o en su defecto, del sistema político mismo (Leyva 1988).

Pese a lo anterior, en este caso particular, no debemos desestimar los planteamientos de Crozier, pues la similitud con lo afirmado por Cordovez salta a la vista. La teoría plantea que, si una entidad funciona sin controles por parte de los políticos, el resultado será un aislamiento que les permite a los sujetos encargados del manejo interno construir e imponer normas de cumplimiento puntales. Lo anterior tiene como consecuencia la ritualización de las prácticas. Crozier afirma que, una vez que se llega a ese punto, el siguiente paso será una «cinta roja»

burocrática. Concepto usado para definir entidades en las cuales se ha dado un proceso de instrumentación ineficiente de políticas y prácticas (Crozier 1964).

Intereses y metas están ligados con la actitud adoptada por los individuos o, en su defecto, los grupos dentro de las organizaciones. Estos actores establecen sus estrategias para negociar su conformidad, lo anterior dependerá del poder, pero también del criterio personal que puedan ejercer (Leyva 1988). Los funcionarios antiguos de la Cancillería habían logrado capturar por completo la organización con lo cual fácilmente podían hacer frente a Cordovez al recurrir a estrategias de negociación o bloqueo de los cambios.

El estado de la Cancillería estaba marcado por la situación anterior. Su funcionamiento como un colectivo, pero aún más, la organización, será el resultado tanto de los procedimientos rutinarios como de los diversos juegos racionales mantenidos por individuos y por grupos (Leyva 1988). Esta situación es claramente descrita por el canciller, puesto que la resistencia individual de los funcionarios de mayor trayectoria fácilmente influenciaba a todos los niveles del Ministerio.

Terry Moe (1998) identifica claramente esta situación al hablar de los factores que posibilitan y dificultan los cambios en la administración pública. Por más favorables que fuesen las condiciones para la ejecución del cambio organizacional, tanto el presidente Borja como su canciller estaban regidos por la «incertidumbre política». Este término se utiliza para designar los derechos que tienen los legisladores en la política de corte democrático. Esto no quiere decir otra cosa si no que hay sujetos que un día ostentan el poder, es decir que su poder es temporal al igual que su paso por las agencias que lideran, a diferencia de los burócratas, quienes mantienen el poder indefinidamente.

Como resultado de ello, no es posible hacer que una autoridad política se comprometa a mantenerlos si no representan ganancias visibles e inmediatas. El modelo de política democrática posibilita que una vez cedido un cargo, el nuevo director estará facultado para básicamente hacer lo que quiera, entre lo que se incluye el respeto o no de acuerdos del pasado. Este proceso es propio de los regímenes con alternancia política recurrente, por lo cual la posibilidad de que un cambio se convierta en política de Estado y prevalezca, necesita su establecimiento como solución a un problema visible y de alto impacto (Moe 1998).

Antes de que la noción de «incertidumbre política» fuese utilizada por la teoría de la burocracia, dos autores ya habían planteado la necesidad de su uso para explicar los fenómenos de captura. Tanto William Landes como Richard Posner aplicaron el mismo razonamiento de Moe, pero, como objeto de estudio, establecieron a los tribunales de justicia.

Estos autores construyeron su argumento basándose en el supuesto de que las distintas negociaciones entre los grupos y los políticos dependen de que los agentes implicados en esa relación sean capaces de anticipar los arreglos que puedan darse. Solo con esta capacidad es posible preservar cualquier acuerdo en el futuro. Proteger un proyecto de la influencia política requiere entonces de negociaciones y proyecciones. Según ambos autores, el poder judicial tiene la particularidad de cierta continuidad en los acuerdos firmados respecto a futuras influencias que los modifiquen (545).

Existe un acápite completo dedicado a la forma en que fueron conseguidos los recursos financieros para adelantar el proyecto de intervención. Al llegar a ese punto, se mostrarán los orígenes de los fondos y las gestiones que lo acompañaron. Este, sin embargo, está dedicado a lo que dice la teoría del cambio burocrático sobre este tema.

Este elemento no responde solo a una medida pragmática. La teoría de la administración pública y posteriormente los trabajos dedicados al cambio en organizaciones del Estado reconocen en el tema financiero un punto clave. Disponer de recursos económicos puede acelerar o entorpecer cualquier cambio; pero no solo eso, también permite ejercer «control» sobre aquellos burócratas encargados del manejo, ya sea mediante salarios o con la creación de proyectos específicos de administración de nuevas fuentes de recursos.

Autores como Charles Lindblom (1959) han demostrado en varios de sus trabajos que, al enfocarse en el proceso presupuestal, es posible dimensionar cómo, en la práctica, está muy lejos de ser comprensivo y racional, al menos en Estados cuyas formas de funcionamiento permiten a los políticos maniobras apartadas del control. Es decir, tanto la asignación de presupuestos como su uso están estrechamente ligados con la capacidad de toma de decisiones gubernamentales.

Si bien este trabajo no se concentra en la manera como se toman las decisiones de orden presupuestal, pues se hacen entre una amplia

gama de posibilidades, una aproximación es válida en la medida en que permite vislumbrar desde lo teórico el ejercicio práctico ejecutado en la Cancillería. Uno de los procesos que describe con mayor detalle en sus textos Lindblom (1959) es definido como estrategias presupuestales «para salir del paso». Esta idea expone la lógica operante en el manejo presupuestario y brinda otra aproximación a la búsqueda sistemática de recursos y la libertad de su utilización para la Cancillería.

Básicamente Lindblom plantea que todo proceso que implique la asignación de recursos económicos provenientes del Estado será inevitablemente un asunto de orden fragmentario. En la mayoría de los casos, estará marcado por una tendencia hacia el aumento de asignaciones presupuestales; sin embargo, en tiempos de crisis, tenderá a los recortes. Lo anterior tendrá una característica particular y esta es que se debe hacer mediante negociaciones que no se realizan necesariamente en los espacios formales de debate, sino que pueden llevarse a cabo en espacios informales de negociación altamente ligados con aspectos culturales que ya se han abordado (Lindblom 1959).

Si se exponen sistemáticamente las menciones de recursos conseguidos por el canciller, queda claro que se trató de un proceso en el cual el despliegue diplomático fue intenso. Ello permitió un aumento paulatino de las ayudas de diversa índole como se verá a lo largo del acápite, las cuales no solo provenían de países, sino también de diversos organismos multilaterales. ¿De qué forma fueron conseguidos estos recursos? Seguramente el canciller, al ser un hombre con toda una vida de experiencia diplomática, contaba con la suficiente astucia para buscar esos espacios no oficiales y convencer a sus benefactores de lo beneficioso de su proyecto.

Tanto Tullock (1965) como Niskanen (1973) dan otro argumento ligado con los presupuestos. Ambos autores plantean que, debido a que las burocracias en general están altamente fragmentadas, aquellos subgrupos que la componen en la mayoría de las veces van a competir por recursos y sus asignaciones de manos de la administración central. La situación anterior se da en muchos Estados debido a que pocas veces existen medios centrales eficientes facultados para entregar recursos.

Por ello, todo proceso presupuestario debe ser puesto en términos de una competencia burocrática. Competencia en la que las organizaciones se ven obligadas a utilizar la mayor cantidad de recursos de

poder, dirigidos siempre a conseguir una mayor asignación de presupuesto. Esto no quiere decir de ninguna manera que se traduzca en mayor eficiencia. Por el contrario, fácilmente puede desembocar en malversación de fondos fiscales.

Esto se verá reflejado en una de las afirmaciones consignadas en un informe de gestión, en el cual Cordovez dice abiertamente que antes de asignar mayores partidas presupuestales al Ministerio de Relaciones Exteriores, era necesario poner en orden sus cuentas, para saber cuándo ingresaba y hacia qué destino iban dirigidos esos fondos, lo que confirmó la falta de racionalidad administrativa o incluso el despilfarro de recursos.

Esta revisión fue puesta en conocimiento del presidente, quien, de alguna manera, estaba consciente de la poca eficiencia de la organización y el gasto excesivo que esta representaba en un período de austeridad en el gasto. Este punto se expondrá con mayor detalle a lo largo del trabajo.

Lo anterior remite inmediatamente a Guy Petters (1978), autor que expone la importancia del jefe del Ejecutivo para asignar recursos. A través del ministerio encargado de esta función, el presidente tiene un canal directo en el control de recursos, aunque ellos deban ser asignados desde el Legislativo, ya sea por la aprobación de presupuestos generales o por la intervención directa. Claramente, el proceso presupuestal permite a los políticos ligados al Ejecutivo desarrollar la voluntad de su jefe y controlar cuerpos de burócratas completos. Esta situación genera conflictos, sin importar que tan consolidado se encuentre un Estado.

Gran parte de sus concepciones giran en torno a explicar por qué el proceso presupuestario no tiene un carácter completamente racional y comprensivo, debido a que su constitución misma está dada por una política de la supervivencia. La burocracia siempre buscará el dinero, pero también la autonomía en su gasto. Frente a ello, las entidades de fiscalización y asignación de recursos buscarán controlar los fondos y su uso (Peters 1978).

Si se quiere intervenir una organización, los recursos para financiarlo serán cruciales; garantizarlos permite al ejecutor un mayor grado de control sobre los agentes. Este elemento es común en muchos teóricos. Con el fin de delimitar mejor la intención de este capítulo, se puede abordar desde D. Coombes. Para este autor, cualquier movimiento

presupuestal importante puede ser entendido como una movida del jefe del Ejecutivo para reducir la autonomía de las dependencias estatales (Leyva 1988).

En este caso, la figura de Cordovez reemplaza a la del presidente, ya que la disponibilidad de fondos nuevos y el flujo importante que consiguió pasaban directamente por su despacho, además de ser adjudicados por los proyectos de intervención formulados por él y su equipo. Esto garantizaba que, por medio de los recursos, seguramente se intentará ejercer un control eficaz del Ministerio.

En conclusión, se puede decir que, en su mayoría, cualquier proyecto de cambio tiene sus propias lecturas. La exposición teórica desarrollada hasta este punto no tiene otro fin que recoger algunos aportes, ya sea con definición de conceptos o de sujetos de estudio. Exponer lo que se ha dicho acerca del cambio burocrático permite delimitar tanto un objeto de estudio más preciso, como un posicionamiento conceptual y teórico para poder desarrollar el presente trabajo.

Cuadro 1
Resumen de planteamientos teóricos

Autor/Corriente teórica	Planteamientos
Historia de la diplomacia	No se ocupa del cambio. Recopila información oficial y secreta. Se encarga de las relaciones diplomáticas entre los Estados.
Historia de las relaciones internacionales	Cambio de paradigma, gran aporte desde la interdisciplinariedad. Aparece la «cultura» como elemento central en las Relaciones Internacionales
C. Fuentes (teoría de la burocracia)	Transformar una mentalidad organizacional requiere modificar el orden de prioridades del personal de mayor nivel.
F. Goodnow (teoría de la burocracia)	Las funciones de cualquier Estado están divididas en la expresión de la voluntad estatal (política) y la ejecución de esa voluntad (administración). El estudio de ambas permite entender los cambios y las continuidades en los recursos del Estado.
M. Weber (teoría del Estado)	Todo burócrata debe tener niveles inmejorables de obediencia y disciplina. Estos dos valores son considerados como la base para imponer autoridad y ejecutar las decisiones en cualquier Estado. Su modelo no toma en cuenta la existencia de conflictos dentro de las organizaciones, ya que está basado en la obediencia y disciplina.

Autor/Corriente teórica	Planteamientos
T. Moe (teoría del cambio burocrático)	Necesidad de unir el estudio del gobierno con una teoría de la burocracia, con el fin de dar una respuesta más amplia a diversos procesos. Es necesario no perderse en la complejidad que encierra en sí misma la burocracia. Existen teorías generales de la organización, pero no prestan interés a la política, por lo que resultan poco efectivas para explorar los fundamentos políticos del gobierno y el cambio.
R. Noll (teoría de la burocracia)	Interés sobre las agencias reguladoras, ubica al margen de su trabajo los cambios institucionales.
G. Tullock/ Anthony Downs	Burócratas como actores racionales cuyas motivaciones están en gran parte atravesadas por el interés personal, con lo cual se alejaban de los planteamientos clásicos de Weber.
Escuela de Indiana	Extensa gama de literatura enfocada en la búsqueda y resolución de problemas propios de la política local, pero también del estudio a escala micro de sus estructuras políticas, interés en el cambio en la medida que es resultado de políticas locales.
W. Niskanen	Definió genéricamente a la burocracia, así como a varios elementos relacionados con el gobierno y el Estado. Tanto el tamaño como la eficiencia del gobierno dependen fundamentalmente de la manera como la burocracia haya sido construida. Niskanen asume que los burócratas son «maximizadores», con lo cual le da a su accionar una función utilitaria.
M. McCubbins; R. Noll; B. Weingast	Publicación de varios artículos en la década del 90. En ellos desarrolló profundamente la teoría del control; sin embargo, dejaron de lado la figura presidencial como actor central en los cuerpos burocráticos estatales. Los jefes del Ejecutivo solo fueron considerados al presentarse como amenazas con el suficiente poder para ejercer el veto frente al poder Legislativo y no en su capacidad de cambio.
G. Leyva	Todo burócrata de alto nivel en esencia es un sujeto ubicado en una posición estratégica, pues, dado su lugar de privilegios, está facultado para imponer su interés personal. Pero mucho más importante para el fin de la investigación es su capacidad de implantar la concepción que ellos tengan de su papel.
M. Crozier	Explicaciones de orden cultural, para establecer relaciones entre las formas de comportamiento político con la sociedad. Gran relevancia de los legados históricos y culturales de autoridad. Sus trabajos no consideran a profundidad las explicaciones de corte sociológico.
C. Lindblom	Todo proceso que implique la asignación de recursos económicos provenientes del Estado será inevitablemente un asunto de orden fragmentario. El presupuesto se convierte en una forma de control y cambio organizacional dentro de las burocracias pudiendo recortar o aumentar el tamaño de los cuerpos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CANCELLERÍA DE ECUADOR: REESTRUCTURACIÓN INTERNA, PROCESO DE MODERNIZACIÓN E INTENTO DE CREACIÓN DE UNA DIPLOMACIA MODERNA

El proyecto de modernización de la Cancillería y sus distintas dependencias se originó y entró en ejecución con el nombramiento de Diego Cordovez como jefe de este Ministerio, asignación decidida por el entonces presidente electo Rodrigo Borja. Para 1988, las conversaciones entre ambos habían llegado a concluir que Ecuador necesitaba con urgencia emprender un proceso de reforma en las distintas dependencias del Estado, y el Servicio Exterior sería el pionero. Elementos coyunturales, como el conflicto limítrofe con Perú, y el momento de crisis que sufría el país habían mostrado la poca eficacia con que operaba la Cancillería.

Todo respondió a la necesidad de transformación de la estructura organizativa de la entidad. Intervendrían elementos constitutivos como los recursos humanos, los procedimientos, la forma como era producida y organizada la información, el uso de herramientas tecnológicas, la formación de los funcionarios, en fin, se trataba de unos objetivos ambiciosos pero necesarios. Alcanzarlos implicaría un consenso político, el cual existía a favor de la gestión Borja, pero más importante aún era el apoyo de los funcionarios del Ministerio.

De igual manera, ejecutar este cambio tendría costos políticos; esto era inevitable por más que se vendieran sus beneficios. El precio de emprender una reforma de esta naturaleza era alto, por cuanto implicaría para el gobierno intervenir activamente en una organización capturada y con trayectorias de operación institucionalizadas; además, muchos de los funcionarios de la entidad tenían amplio reconocimiento social y conexiones políticas, lo que dificultaba aún más la intervención.

Modernizar requeriría de un incremento de recursos para ejecutar la transformación. Un aumento en el presupuesto de una entidad que no contaba con un reconocimiento de ninguna manera sería bien visto por la opinión pública, ni por los políticos; incluso tampoco por la sociedad civil. Este punto fue resuelto gracias al canciller y sus conexiones con organismos internacionales, como se verá más adelante.

Finalmente, otra consideración es que los beneficios potenciales del cambio no se vieron inmediatamente. Una intervención de esta magnitud requiere de tiempo, y solo se contaba con los cuatro años del período presidencial de Rodrigo Borja. La duración, entonces, se convertía en un problema. Con un período tan corto, no era posible garantizar una reforma integral, ya que fácilmente podría echarse atrás. Sumado a la falta de visualización de los beneficios, nada garantizaba su continuidad.

Ambas personalidades estaban conscientes de que las relaciones internacionales de Ecuador no podían manejarse al margen de los desarrollos tecnológicos y de formación de burócratas. Mostrar a un país moderno y representarlo en el exterior, necesariamente implicaba una mayor interacción entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos. Se pretendía que la Cancillería asumiese un papel clave o, si se quiere, protagonista en las diversas áreas que requerían de su participación y que, hasta el momento, se encontraban en completo descuido (Dirección General de Información 1989, 11).

En las memorias del canciller Diego Cordovez, se expresa la forma como este diplomático proyectó un Servicio Exterior moderno y eficiente. Desde el momento mismo en que el presidente electo Rodrigo Borja le manifestó su interés para que ocupara el cargo, Cordovez declaró su intención de modificar por completo ese ministerio. Su larga vida como funcionario internacional, y una gran experiencia en diversos organismos multilaterales lo había dotado de los conocimientos y

apreciaciones necesarias para llevar a cabo su plan. Cabe recalcar que una de sus principales metas era implantar el uso de la informática como herramienta primordial para edificar un aparato moderno.

En términos generales lo que se quería implementar era una modernización interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo cual se fortalecía su presencia y representatividad ante los diversos agentes del sistema internacional, pero, además, lo convertía en una herramienta ejecutora de las políticas del gobierno en lo referente a las relaciones internacionales del país (12). La forma como fue llevado a cabo este proceso será desarrollada a lo largo de este capítulo, mediante un acercamiento a los aspectos que implicó la modernización.

Si bien esta era su intención y contaba con apoyo del presidente Borja, en sus memorias, expone que, desde el inicio, estaba consciente de que enfrentaría grandes desafíos si quería conseguir el objetivo establecido. En parte, y lo afirma abiertamente, por lo reacios que son los ecuatorianos al cambio; para él, el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaba una trayectoria que, desde sus orígenes, lo había convertido en una organización con una fuerte cultura burocrática, con su mayor exponente en la sacralización de procedimientos inmodificables, o incuestionables que hacían del intento de cambio una lucha épica (Cordovez 2013, 416).

Esta afirmación tiene otras implicaciones. No se trata simplemente de un factor cultural propio de los ecuatorianos, sino de un fenómeno bastante estudiado por los teóricos de la burocracia. Lastimosamente no se conocen las reacciones puntuales de los funcionarios del Servicio Exterior que se opusieron al cambio organizacional, la idea que se puede construir del proceso proviene de las descripciones del mismo canciller, lo que dificulta el conocimiento pleno de la otra cara del proceso.

Este punto ha sido expuesto con mayor detalle en el primer capítulo; sin embargo, caben algunas puntualizaciones finales para darlo por cerrado. Una organización burocrática, sumamente centralizada, pero además con la sacralización de sus prácticas, inevitablemente termina por volverse ineficiente, pero además reacia a cualquier cambio que se intente implementar desde afuera.

Es posible, entonces, que el canciller tuviese algo de razón en su afirmación, pero de ninguna manera explica por completo las reacciones que desató dentro del Ministerio. Con lo propuesto por Crozier,

se puede ver desde otro ángulo aquello que ocurrió. Al considerar la sacralización como elemento constitutivo del Servicio Exterior, queda claro que no solo es un factor cultural, sino que responde también a dinámicas propias de la burocracia con poco control y altamente capturada por sus propios funcionarios.

Otra explicación para el rechazo al cambio puede provenir de las características propias de la constitución de las organizaciones burocráticas. Dos factores se muestran como centrales para entender este punto. El primero es qué tan presente y con cuánta profundidad la rigidez organizacional ha logrado establecerse. El segundo factor son las deficiencias en la coordinación de actividades dentro de una misma organización. Ambos puntos determinan los patrones de conducta de los actores, pero también el funcionamiento de la organización misma.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, ambos puntos habían conseguido adentrarse en las raíces mismas de la entidad, una organización rígida y con un organigrama ineficaz, marcado por la poca comunicación, y que desarrollaría procesos de captura y de imposición de intereses que difícilmente podrían ser modificados.

Cordovez supo, desde el primer día al mando del Ministerio, que sus principales opositores iban a ser, y efectivamente así ocurrió, los viejos funcionarios, a los cuales describe como «verdaderos dinosaurios de la diplomacia ecuatoriana». Esta oposición no solo fue a él y lo que su proyecto representaba, sino también a la materialización de esa realidad. Inicialmente lo observó en la relación que se estableció entre muchos de ellos y los nuevos equipos de cómputo adquiridos para agilizar las funciones dentro del Ministerio. Estos objetos fueron convertidos en algunas de las oficinas en costosas trancas para las puertas (416). Junto con esa experiencia existen otras más con las mismas características registradas las memorias del canciller.

A pesar de tratarse de un episodio bastante jocoso, da cuenta de un profundo rechazo por parte de los funcionarios más antiguos, para quienes intentar modificar la realidad sobre la que se había establecido su labor era algo simplemente impensable, y aunque el canciller estuviese investido con las facultades y el apoyo del presidente de la República, de no introducir en dicha entidad un interés verdadero o, en su defecto, captar a funcionarios más jóvenes y dispuestos, el Proyecto

de Modernización y todos sus esfuerzos serían revertidos una vez que saliera del cargo.

Modernizarla no sería tarea fácil, ya que, como entidad, no gozaba de un prestigio social reconocido. No se trataba de una organización que pudiese ser puesta al mismo nivel de otros recursos del Estado que sí tenían una presencia social activa y en donde los compromisos adquiridos serían fiscalizados no solo por el Ejecutivo, sino también por el Legislativo. Era fácil entonces romper con lo pactado y retornar al Ministerio a su normal forma de operación. Qué tanto logró influir el proyecto de Cordovez se intentará exponer a lo largo del trabajo.

Para solucionar las dificultades, pero también como forma de hacerles frente a los burócratas abiertamente contrarios, Cordovez declaró su guerra no contra los funcionarios como tales, sino contra las prácticas que consideraba eran uno de los problemas más grandes de la entidad. Todo aquello que no fuese ágil, riguroso, eficaz, debía desaparecer o reestructurarse para dar paso a una nueva forma de trabajo. Su experiencia en el exterior y la astucia de este diplomático, fueron vitales para la implementación de los cambios.

El canciller aprovechó todos esos *impasses* para hacerse del espacio óptimo que permitiera mostrarles a los funcionarios, sin importar su grado dentro del Ministerio, que la modernización era un proyecto serio, el cual se intentaba plasmar en una realidad tangible sin importar las oposiciones. Sin embargo, no se ejecutaría de forma violenta, sino que buscaría la inclusión de todos aquellos que pudiesen aportar con sus conocimientos y experiencia.

Antes de iniciar con cambios profundos en la estructura, Cordovez reconoció sus propias posibilidades y debilidades. En sus memorias, menciona que, al vivir tanto tiempo en el exterior, le eran ajenas muchas prácticas que se desarrollaban dentro del Ministerio; por esa razón y para evitar enemistades tanto hacia él como hacia el gobierno, optó por recoger las opiniones, consejos y demás aportes provenientes de todos los funcionarios.

Algunos de ellos contaban con larga vida dentro de la institución, es decir, eran de la misma generación de los opositores, pero, a diferencia de ellos, no se habían mostrado contrarios al cambio sino muy entusiastas con el proceso. Otro factor considerado clave fueron las

apreciaciones aportadas por el personal joven, ya que ellos manifestaron desde el inicio un gran interés por el cambio (417).

En lo referente a la ejecución macro del proyecto, el canciller reconoció, más de una década después, que fracasó en dos de sus principales objetivos. Por un lado, no se consiguió elevar el nivel de profesionalización para fortalecer la organización. El modelo que se buscaba implantar era el de las Fuerzas Armadas, entidad caracterizada por la existencia de un sistema de promoción basado en los méritos y la formación profesional, lo que garantizaba que los niveles superiores y de alta responsabilidad estuviesen bien preparados para ejecutar de forma eficiente sus labores. Para el canciller, no conseguir este objetivo era fracasar en el intento de reducir la mediocridad que reinaba entre un buen número de funcionarios del Servicio Exterior (417).

El segundo radicó en la imposibilidad durante los cuatro años a la cabeza del Ministerio, de establecer un grupo de negociadores de alto nivel que le dieran al país una herramienta a la altura de las condiciones impuestas por un mundo globalizado. Es decir, dotar a Ecuador de una diplomacia que respondiera con prontitud ante los tratados internacionales (417). Esta deficiencia, reconoce Cordovez en sus memorias, había sido un elemento permanente de la diplomacia ecuatoriana, costándole al país acuerdos limítrofes poco convenientes además de una participación en el sistema internacional limitada.

Para difundir el proyecto, se convocó a una reunión de alto nivel, lo que permitió reconocer al instante uno de los problemas más visibles dentro de la Cancillería. La estructura funcional de la entidad no era una pirámide tradicional en la cual los funcionarios de mayor poder se encuentran en los cargos superiores, sino por el contrario, se trataba de una pirámide invertida en la que existía un mayor número de cargos de importancia y pocos cargos ocupados por subalternos.

Producto de las reuniones mantenidas entre el canciller y varios de los jefes de departamento, y basándose en el diagnóstico realizado por los consultores internacionales, fue posible hacer la formulación del proyecto que se debía ejecutar. De inmediato, se intentó resolver las fallas más evidentes dentro de la organización, incluidas también las posibles fuentes alternas de cooperación y financiación, con lo cual intentaban convertir a la modernización en un programa financiado

mediante el uso de fuentes alternativas de recursos, en parte por la precaria situación económica del gobierno (420-1).

En términos generales, Cordovez menciona la firma de 17 proyectos, los cuales aportaron recursos provenientes de organizaciones internacionales de desarrollo, pero también de gobiernos amigos, entre los cuales destacaron: Canadá, Brasil, España, Italia, entre otros. En total, la Cancillería consiguió, para ejecutar la modernización, la suma de USD 4 millones (423). Asegurado uno de los factores claves de origen externo como lo era la financiación, se conseguía que el desarrollo del proyecto estuviese afianzado. Debido a su importancia, se dedicará un acápite para exponer las distintas fuentes de recursos que fueron inyectados a la modernización.

De esas reuniones fueron establecidas nueve metas que debían alcanzarse si se quería contar con bases sólidas sobre las cuales se construiría un nuevo Servicio Exterior. Además de convertir a la diplomacia ecuatoriana en un elemento reconocido en la región y el mundo. Claro está, estos objetivos no serían alcanzados en cuatro años, pero, con la cimentación adecuada y los buenos resultados que se esperaban de la implementación del proceso, se garantizaba su continuidad una vez que ocurriera el cambio de gobierno, o al menos a esto apuntaban los grandes esfuerzos desplegados por el equipo de trabajo y el propio Diego Cordovez.

Otro punto fundamental para hacer frente a un Servicio Exterior ineficiente era la necesidad imperante de capacitar al talento humano, para lo cual se debían incluir todos los niveles de dicha dependencia. Con el fin de cumplir con este cometido, se planificó y puso en ejecución un Sistema de Gestión, Formación e Información destinado a evaluar las verdaderas capacidades de todo el personal que laboraba al interior del Servicio Exterior (Dirección General de Información 1989, 12).

Las metas que se establecieron, según lo expuesto en las memorias del canciller, fueron las siguientes:

1. Identificar las tareas de un cuerpo profesional, a lo cual se incorporarían criterios de calidad para medir la ejecución de sus funciones. La finalidad era transformar a los funcionarios, de simples informantes a verdaderos analistas-negociadores.

2. Creación de una nueva estructura institucional basada en cadenas jerárquicas eficientes y claramente establecidas, con la finalidad de ejecutar y conseguir los intereses internacionales de Ecuador.
3. Establecer en la Cancillería una comunicación directa con Presidencia, Vicepresidencia y otros Ministerios con el fin de coordinar mejor las políticas de cooperación internacional.
4. Creación de un sistema de información y comunicación para respaldar las relaciones entre dependencias. La idea era convertir a esta red en un elemento central a la hora de realizar análisis de tipo político y económico.
5. Redacción de un nuevo marco legal, el cual rectifique y enriquezca los reglamentos, permitiendo la adopción de nuevas normas y procedimientos para hacer más eficiente el funcionamiento de la institución.
6. Dotación de equipos electrónicos como elementos centrales e indispensables para facilitar la ejecución de nuevas tareas.
7. Creación de dos instancias de alta consejería, una de análisis político de tipo coyuntural y un centro de investigaciones de política internacional.
8. Aplicación de un programa integral de capacitación de todos los recursos humanos de la entidad, pero también del personal vinculado a las actividades de representación exterior.
9. Cambio en la relación entre la Cancillería y la opinión pública, esto con la finalidad de proyectar la imagen de un país moderno no solo en los medios nacionales sino también en los extranjeros (Cordovez 2013, 421-3).

La Cancillería, según Cordovez, contaba, al finalizar su período, con una nueva estructura que, si bien no consiguió profundizar los cambios, si sobrevivió por algún tiempo. Es decir, logró de alguna manera cumplir con una de sus metas, las bases que construyó con su proyecto fueron suficiente para considerarse como un programa serio, y tener el respaldo necesario. Sin embargo, el rechazo de los sucesores de Cordovez impidió continuar con las asesorías como un elemento permanente. Como resultado, la Cancillería entró en un paulatino proceso, si se quiere, de retroceso, que terminó por alejar nuevamente a la organización de la sociedad civil (426).

Todo esto permite englobar aquello que se pretendía crear con la implementación del Proyecto de Modernización del Servicio Exterior. Se tomaron en consideración también todas las reacciones internas de aquellos sujetos que eran parte integral de la organización, para dimensionar lo conflictiva que pudo ser la ejecución, precisamente por la capacidad de respuesta que tenían estos funcionarios, quienes además, está claro, fueron conscientes de lo que significaba una clara amenaza a su posición y control.

Es necesario entonces establecer cuáles fueron los avances conseguidos durante los cuatro años de ejecución. Para este fin, se han tomado como fuentes primarias los informes a la nación de la gestión del canciller publicados cada año, además de las memorias del propio Diego Cordovez, texto en el cual se detalla minuciosamente su experiencia en la Cancillería. La inexistencia de otros recursos o fuentes primarias obliga a que solo se tomen en consideración los documentos oficiales.

La Cancillería no era la única entidad estatal que padecía de una burocracia enquistada y poco eficiente. En parte, por ello, de ser exitosa la modernización del Servicio Exterior, su modelo de operación podía llegar a convertirse en un precedente para las otras entidades. Cordovez tenía muy presente esa posibilidad y lo expresa de forma contundente en sus memorias. Si su proyecto tenía el éxito esperado, podría ser utilizado en otros espacios estatales donde fuese necesario llevar a cabo una renovación similar.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), en el informe emitido en 1988, y después de realizar una exhaustiva evaluación de la situación del país, deja claro que, para ese momento, la presencia de una baja eficiencia en la operación de la Administración Pública estaba dada por la falta de organización y alto nivel de burocracia que terminaba por entorpecer el funcionamiento del Estado. El problema se presenta, según lo plantea el informe, por básicamente dos elementos.

El primero, porque no se había logrado instalar una definición clara de la estructura orgánica que resultase adecuada a la hora de ejecutar sus funciones. Esto lleva a que no exista racionalidad en el crecimiento de la administración pública.

Y el segundo, debido a que la administración pública tenía un carácter tradicional, rutinario y fraccionado. Esto causa baja coordinación a

escala nacional, sumado a una gran deficiencia en la profesionalización y capacitación especializada (Dirección General de Información 1989, 12).

FACTORES INTERNOS DE LA MODERNIZACIÓN: EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Las autoridades empeñadas en modernizar el cuerpo de la Cancillería ecuatoriana habían vislumbrado entre otras cosas cuál debía ser el rol del Ministerio en el proceso de desarrollo del país. A grandes rasgos, implicaba modernizar su estructura organizativa sus métodos y procedimientos de trabajo, pero también preparar a los funcionarios que trabajaban allí para que asumieran una conducta mucho más participativa en las acciones técnicas y políticas que se le asignaron a la organización.

Para poder «modernizar» las diversas dependencias, estaba claro que se requería de una visión totalizante, en la cual quedarán plasmados los retos que serán enfrentados. Esta situación ha sido presentada en la primera parte del capítulo; la finalidad de este acápite es exponer de forma más concisa cómo fue llevada a cabo la ejecución de los distintos planes, la entrada en operación de las herramientas que se dispusieron y los cambios a escala general. Por factores internos, se entienden las diversas situaciones presentes en la Cancillería al momento que entraron en vigencia los cambios.

Para 1988, se fijaron una serie de objetivos que marcarían el posterior desarrollo de todo el proyecto y lo que pensaban que sería su ejecución exitosa. A continuación, se exponen las metas registradas en el informe de gestión de ese año:

- a) Definir el desarrollo dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de los niveles institucionales pertinentes, estructuras organizativas, funcionales, temáticas y operacionales que sirvan de base para llevar a cabo en forma regular y continua las tareas de análisis de opciones de política exterior del país.
- b) Desarrollar y poner en operación progresiva un sistema integrado de información que permitirá rescatar la memoria institucional y apoyar el funcionamiento general del sistema de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, incluidas las misiones en el exterior.
- c) Capacitar los recursos humanos del Ministerio a la luz de los requerimientos de la nueva organización y de las técnicas impulsadas por la reestructura. Para tal fin, en el marco del proyecto, se formulará y

desarrollará un programa de entrenamiento de actualización de los recursos humanos (Dirección General de Información 1989).

Se puede establecer que tanto los consultores, como las máximas autoridades del Ministerio contaron con el apoyo de la Academia desde el inicio, por lo cual se desplegaron grandes esfuerzos para que su pénsium académico fuera reformulado de forma tal que se pudiese contar con un nuevo enfoque en la formación del Servicio Exterior. El objetivo era, una vez finalizado el proyecto, que la Academia incluyera en sus planes de estudio temas afines con la estructura temática y funcional derivada del proyecto, así como la entrada de los nuevos métodos y sistemas de trabajos establecidos (16).

La participación de los funcionarios resultaba clave si se querían alcanzar los objetivos propuestos. Según lo registrado en el informe, también era indispensable convencerlos y vincularlos activamente al proceso. Por esa razón, se dejó por escrito cuáles serían los lineamientos que se debía seguir:

Conseguir apoyo para el proceso de reestructuración institucional de la Cancillería, mediante la normatización de sus funciones. Impulsar un programa de profesionalización de los recursos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Poner en marcha un sistema de información y gestión del servicio exterior. Establecer una asesoría de alto nivel en el Ministerio de Relaciones Exteriores para la consolidación del sector externo y apoyo a su función. Apoyo a la negociación y gestión de cooperación técnica internacional como fuente de recursos fundamental para financiar el proceso de desarrollo del país. (16)

Otra de las necesidades era contar dentro del Ministerio con una visión profesional, al igual que técnica, sobre cómo empezaría a trabajar la entidad una vez se pusiera en marcha el cambio. Para ello, era imperante contar con un agente que fuese imparcial en todo el desarrollo del proceso de reestructuración. Si bien en el país existían expertos capacitados, las consultorías estuvieron compuestas principalmente por especialistas de agencias internacionales.

Una vez que se establecieron objetivos claros y sus respectivos planes de acción, se acordó que, debido a la magnitud del proyecto, era necesario operar de forma tal que resultase flexible su puesta en marcha, con lo que se dejaba abierta la posibilidad para que posteriormente se pudieran hacer los ajustes necesarios, todo en favor de cumplir con el

objetivo fundamental trazado. Esto hace pensar que convertir a la Cancillería en una institución dinámica, capaz de desempeñarse de forma efectiva en las circunstancias que el país y el mundo presentaban en aquel momento, era mucho más importante que la forma como se lograra (16).

Finalmente, 1988 cerró con importantes acuerdos de asistencia técnica producto de la cooperación internacional. El canciller Cordovez, tanto en sus memorias como en los informes, recalcó lo indispensable que fue contar con esos recursos para su misión y el desarrollo en general del país, pero también dejó expuesta la ineficiencia de muchas secretarías y dependencias estatales que, debido a su carácter burocrático, habían terminado por complejizar la firma de acuerdos y tratados.

Tan importante era este elemento para su proyecto, que se dejó constancia de los avances:

La asistencia al área de cooperación técnica en el Ministerio fue señalada como prioritaria por cuanto la Cancillería deberá participar en el corto plazo con un nivel óptimo de organización y profesionalismo en la gestión de esa actividad, la cual cobra nuevo vigor frente a las limitaciones actuales, de las fuentes convencionales de financiamiento para promover el proceso de desarrollo. (17)

PRIMEROS PASOS EN EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

El Proyecto de Modernización, por ser un ambicioso programa que cambiaría por completo al Servicio Exterior y la forma de manejar la diplomacia del país —o al menos esa era la pretensión—, requería de la creación de un marco institucional y legal efectivo que resultase lo suficientemente amplio para no dejar de lado ningún aspecto. En el informe se menciona que: «Para lograr un impacto más sustancial en la institución, se requería acciones para el mejoramiento institucional y el aumento de la capacidad de gestión del personal diplomático en aquellas áreas prioritarias para la Cancillería» (13).

Como era necesario o, si se quiere, indispensable contar con la cooperación internacional como medio para hacerse de los recursos necesarios, desde la Cancillería y con el apoyo del gobierno, se recurrió a distintas instancias internacionales para que financiasen el programa. En esa época existían varias opciones a las cuales recurrir. Por un lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que

dispuso de la ayuda necesaria para crear una red piloto que conectase las distintas embajadas del país. Se concentraron principalmente en aquellas ubicadas en las ciudades de Ginebra, Viena, Washington y Brasilia que tendrían comunicación directa con la sede central de la Cancillería en Quito (13).

Para establecer los aspectos sobre los que se empezaría la reforma, se convocó a una serie de expertos internacionales que orientaran el proceso. El informe afirma:

A partir de enero de 1989, se llevaron a cabo consultorías internacionales, se adquirió equipo informático básico y se ha concretado una activa participación de expertos nacionales en el desarrollo del proyecto, quienes, al contar con asesorías especializadas y en vinculación con entidades del país, responderán con mayor consistencia a las necesidades propias de la institución. (13)

Otro paso dado en el primer año, fue la creación de las nuevas Unidades de Información y Procedimientos que tendrían como objetivo agilizar las operaciones del Ministerio. Para asesorarse en cómo se debía realizar, el informe expresa que: «Facilitar la ejecución del nuevo proyecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para desarrollar el sistema integrado de documentación, archivo y biblioteca que constituye uno de los soportes del sistema» (14).

Era necesario también conocer ampliamente la forma como los otros países de la región manejaban sus Servicios Exteriores. Al compartir elementos como la configuración social y económica, Ecuador realizó acercamientos a diversas experiencias de la región. En el informe, se establece que: «Además se ha solicitado la asistencia de otras cancillerías de la región, así como de varios centros académicos, docentes y de profesionales calificados de nuestro medio, lo que garantizará que las reformas sean consistentes con las premisas de reestructuración integral señalada por las actuales autoridades del Ministerio» (14).

En el panorama internacional, las gestiones estuvieron dirigidas a conseguir equipamiento tecnológico y las respectivas asesorías para el personal que los utilizaría. Estos equipos de alta tecnología, eran indispensables si se quería adelantar la modernización de la institución. Se acudió al Gobierno de Italia y a la llamada Comunidad Económica

Europea (CEE) con el fin de obtener préstamos no reembolsables para adquirirlos (14).

FACTORES EXTERNOS: FINANCIAR LA MODERNIZACIÓN

Cabe la duda acerca de la necesidad de exponer con detalle la proveniencia de los recursos económicos empleados en la intervención a la Cancillería. Aparentemente podría ser un dato irrelevante; sin embargo, los distintos informes y memorias de Cordovez dan cuenta de una preocupación constante sobre cómo se financiaría, pero, además, la necesidad imperante de no utilizar fondos provenientes del Ejecutivo con el fin de no desatar polémicas presupuestarias.

No se mencionará nuevamente lo que la teoría dice acerca de los fondos y presupuestos, pues esto ya se trató en el primer capítulo. El objetivo aquí es mostrar cómo fue financiada la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano.

Antes de iniciar con el desarrollo del capítulo, es necesario señalar qué se entiende por factores externos, puesto que son uno de los elementos centrales en el proceso de cambio al interior del Ministerio. Estos factores eran, un entorno socioeconómico en el cual los recursos financieros escaseaban puesto que el país atravesaba un período de poco crecimiento económico, y por el otro, la existencia de una estructura estatal poco eficiente caracterizada por un burocratismo extremo como lo advertía el CONADE en su momento.

Al no contar con los fondos para desarrollar la modernización, pero tampoco con los expertos cualificados para ejecutar el plan, fue necesario recurrir a la asistencia técnica y financiamiento proveniente de organismos multilaterales, así como a gobiernos de países desarrollados interesados en apoyar este tipo de iniciativas. Este factor exterior se configura también por un contexto global en el que concluía un ciclo histórico al finalizar la Guerra Fría y se potenciaba la tendencia a la integración regional, con la CEE como el mejor referente.

La disponibilidad de recursos económicos para financiar el proyecto fue una preocupación permanente. Tanto el presidente Borja como el canciller estaban conscientes de la limitada disponibilidad e incluso de la imposibilidad de asignar mayores recursos del presupuesto nacional debido al momento coyuntural que el país atravesaba. Otro punto era

lo que podía desencadenar en el panorama nacional el recorte en otras áreas a favor de una dependencia del gobierno apartada de la sociedad.

En 1988, año en que iniciaron los cambios, el Ecuador que describe Cordovez se muestra como un país que no había logrado establecer una política internacional clara; por esa razón, no le era posible al gobierno aprovechar de forma efectiva los distintos programas de cooperación y asignación de recursos ofrecidos en los espacios internacionales de cooperación, fomento y desarrollo. El Proyecto de Modernización buscaba revertir esta situación por lo cual estableció, desde sus orígenes, parámetros claros tanto para el gobierno como para los representantes de la nación en las misiones. En el informe de 1988-1989, se instituye como meta: «Es importante para Ecuador ejecutar una política exterior dinámica y coherente con los requerimientos de la reactivación económica que demanda el país» (Dirección General de Información 1989, 11).

La falta de eficiencia y buena administración de los recursos financieros provocaba que las distintas misiones le costaran al país un importante monto. Así, en las cuentas del canciller, mantener una embajada en Europa equivalía al presupuesto de dos hospitales de mediana capacidad (Cordovez 2013). Al evaluar el costo-beneficio, quedaba claro que el gasto era injustificable, razón por la cual y por temor a una arremetida de la opinión pública, era menester establecer una fuente alternativa de financiamiento que no fueran desembolsos directos por parte del Estado.

Para poner fin a esa situación, una de las primeras tareas fue organizar las cuentas del Ministerio para aprovechar mejor los recursos asignados por el gobierno. Para ello uno de los objetivos establecidos fue: «[F]rente a la escasa disponibilidad interna de fondos para financiar este proceso de desarrollo, es preciso buscar nuevas fuentes y maximizar el uso de recursos ya asignados» (Dirección General de Información 1989, 11).

Por esta razón y gracias a las relaciones mantenidas con ciertos gobiernos, Cordovez obtuvo en la cooperación internacional los fondos requeridos. Las autoridades del Ministerio desplegaron una serie de gestiones ante la CEE, así como ante Italia, España y Canadá, con la finalidad de obtener recursos adicionales a los aportados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (18).

El año de 1988 marcó el inicio de la consecución de financiamientos de forma sistemática mediante el uso de medios diplomáticos. Con esos recursos, se garantizaba la entrada en operación del proyecto, puesto que se aseguraban los diversos programas de equipamiento electrónico, pero también la capacitación en los nuevos sistemas y su implementación (20).

Los recursos obtenidos se distribuyeron de la siguiente manera: de manos de la CEE se recibió cooperación técnica para la instalación de una red informática destinada a facilitar la participación e integración del Ministerio. Conseguir este objetivo requería la vinculación informática de las entidades ubicadas a lo largo del territorio nacional. Lo que se pretendía con este plan era enriquecer las bases de información, mediante la cooperación entre el sector público y privado del país, ya que ambos serían tanto usuarios como generadores de valiosa información para la promoción de Ecuador (20).

Italia accedió a financiar la red informática que enlazaría las misiones diplomáticas con el Ministerio a través de un sistema de información ágil y de fácil operación. El gobierno de ese país fue igualmente sensible frente a los diversos argumentos expresados por Ecuador ante la CEE en lo referente a la necesidad de modernización y participación de la Cancillería en el proceso de desarrollo económico-social del país. Por lo cual no es de extrañar que una vez solicitado su apoyo, estuviesen prestos a colaborar (20).

En el informe se puede apreciar la intención de los italianos, quienes no financiaron este tipo de proyectos por filantropía. Fueron establecidos programas de equipamiento en 20 misiones seleccionadas, basándose en de criterios geopolíticos y económicos. El equipamiento venía acompañado de apoyo para el desarrollo de programas de capacitación, el cual debía incluir lo que para la época eran las técnicas informáticas más sofisticadas (20).

Por su parte, España aprobó la ejecución de un programa de cooperación técnica destinado a proporcionar expertos y pasantías para la organización del Archivo Histórico. Con este acuerdo se pretendía impulsar la conservación y rescate de un acervo documental de gran valor histórico, académico y cultural. Se planteó que una vez catalogado, restaurado e inventariado pasaría a ser un subsistema informativo de alto nivel.

El Gobierno de Canadá, a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores, facilitó un programa de pasantías destinado a los funcionarios ecuatorianos que se desempeñasen en áreas determinadas y claves para la ejecución del Proyecto de Actualización. Una primera etapa estaría dedicada al estudio de los sistemas de comunicaciones, de administración financiera y de personal. Se puso a disposición del proyecto el asesoramiento de otros funcionarios. Para 1988, se había concretado en la firma con un experto en políticas de comercio y otro en diseño de sistemas de comunicaciones y documentación (21).

Estas son las alternativas emprendidas por el gobierno en el informe de 1988-1989, en el que se menciona que, gracias a ello, no fue necesaria la solicitud de recursos adicionales para el programa de actualización del Ministerio. La firma de estos acuerdos evitó la demanda de recursos adicionales del Presupuesto Nacional de la época (21).

En el informe de 1989-1990, se reconocían los avances obtenidos hasta ese momento. En este texto, se plantea que la decisión política de dotar de nuevos métodos y procedimientos de trabajo a la Cancillería, sumado a la integración de un soporte informático, resultó en la consolidación de una entidad que se vislumbraba como herramienta con alcance nacional, con un desarrollo efectivo de la gestión diplomática de Ecuador (Dirección General de Información 1990, 14).

Todos los logros alcanzados durante la primera y segunda etapa fueron posibles por la puesta en ejecución del proyecto ECU 89 012. Para conseguirlo, las gestiones de la Cancillería resultaron de vital importancia, pues permitieron contar con el apoyo de las Naciones Unidas. Este documento comprometía al organismo multilateral para dotar al Ministerio de Relaciones Exteriores del soporte técnico necesario para modernizarse, sumado a un valioso apoyo financiero (14).

EJECUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL SERVICIO EXTERIOR: EL ANTES Y EL DESPUÉS DE LA MODERNIZACIÓN

No se menciona nada en los informes de gestión publicados a lo largo del período de estudio sobre el estado de la Cancillería anterior al ingreso de Diego Cordovez. Sumado a lo anterior, lastimosamente no se encuentran disponibles los informes de los interventores internacionales, en los que se registraron descripciones exhaustivas de los

problemas presentes al interior del Ministerio, de acuerdo con las menciones efectuadas en otros informes que los citan.

Nuevamente los informes realizados por la Cancillería son clave para entender cómo se vivía año a año el proceso de modernización. Para puntualizar más: el primer informe de gestión es el más rico en cifras, datos, actividades. Por su parte, los otros dos solo se concentran en otras actividades realizadas ya fuese al público general o a los funcionarios, al igual que la presentación sistemática de acuerdos y otro tipo de acontecimientos ligados a las relaciones internacionales del país.

En el primer semestre de 1988, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Conformación de la Unidad de Coordinación y Administración del Proyecto de Actualización del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Coordinación de los procesos administrativos y jurídicos del Ministerio en cuanto a reglamentación y contratación de bienes y servicios.
- Ejecución de la primera etapa del Proyecto de Actualización, concentrada en el diseño operativo del Sistema de Gestión, formación e información de acciones (Dirección General de Información 1989, 17).

Por su parte, las altas autoridades del Ministerio, para hacer más efectiva la implementación del proceso de reestructuración, aprobaron, mediante el Acuerdo Ministerio 86, la creación de la Unidad Coordinadora y Administradora del Proyecto de Actualización. La función de esa entidad era coordinar las actividades del Proyecto. Para asegurarse de su buen funcionamiento, como también de que la entidad contase con todo lo necesario, se decidió en el acuerdo ponerla bajo la supervisión del gabinete del ministro, es decir, bajo el control directo de Cordovez y su más cercano equipo de colaboradores (17).

En términos generales, la función de esta nueva Unidad sería disponer e implementar los distintos reglamentos, al tiempo que se mantenía actualizada en los procedimientos legales del país. También debía ocuparse de todo lo referente a la normatividad del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La entidad contaba con una proyección a futuro, se concebía como una herramienta destinada a servir de modelo de administración directa de proyectos en ejecución. Al ser el Ministerio de Relaciones Exteriores el primero en emprender un proceso de actualización de sus políticas internas, se convertiría en el modelo de todas las otras dependencias del Estado ecuatoriano (18).

Como se ha mencionado, la primera etapa de ejecución del Proyecto de Modernización empezó en el momento mismo en que Diego Cordovez asumió sus actividades como canciller de Ecuador, es decir, en 1988. Inicialmente, como se ha descrito en un acápite anterior, fue necesario el reconocimiento de todos aquellos puntos que resultaban prioritarios, los que pasaron a ser privilegiados dentro del marco de la instauración del Sistema de Gestión e Información.

El primer informe expone que una vez realizado el diagnóstico y establecido un posible diseño alternativo de organización institucional, se procedió a dotar de las herramientas necesarias para que la organización dispusiera de los medios necesarios para cumplir con su adecuado funcionamiento, lo que significaba la firma de acuerdos de cooperación con distintos agentes del sistema internacional.

Como prueba de lo anterior, en el primer informe se expone que las herramientas adquiridas en operación fueron: un Sistema Integrado de Documentación, la creación de un archivo central, pero también uno histórico, dotación de una biblioteca destinada al personal y estudiantes de la Academia Diplomática. Instauración de un nuevo marco administrativo y financiero, acompañado de un moderno sistema de gestión, cuya labor era la de permitir la pronta asimilación de los nuevos métodos y procedimientos en los puestos de trabajo (18).

El informe de 1989-1990 recoge con menos detalles las ejecuciones realizadas en ese año. Por un lado, menciona que las autoridades del Ministerio se encontraban conscientes de la necesidad de continuar con la implementación de cambios al interior de la Cancillería, para lo cual era necesario llevar adelante de manera integral el proceso de reestructuración institucional. Para ese año, según la fuente oficial, el proceso había cobrado dimensiones importantes al conseguir el interés del Gobierno nacional y de otros países (Dirección General de Información 1990, 14).

El elemento con el cual se debía iniciar era un nuevo diagnóstico exhaustivo, que hiciera posible configurar definitivamente lo que sería la nueva estructura orgánico-funcional del Ministerio. Era menester definir el alcance que tendría el Sistema de Gestión en operación desde 1988. Finalmente, el tercer elemento que se tendría en cuenta era la formación de nuevo personal y la capacitación de los recursos humanos disponibles como también el cambio en la Política de Información,

ambos elementos debían ponerse en concordancia con el Sistema de Gestión que entraba en su segundo año de implementación (14).

Gracias a la experiencia adquirida durante la primera fase, las autoridades reconocieron que era indispensable mantener de forma activa una visión comprensiva de todo el proceso de actualización. Es decir, era necesario que se tomara en cuenta tanto los diseños de los instrumentos con los que contaría el Ministerio en el mediano plazo, como la capacidad de cumplimiento de los objetivos formulados posteriormente. Claramente, se daba por sentado que el proceso de modernización requeriría de varios cambios durante el proceso de reestructuración (15).

Sin embargo, el informe de 1989-1990 afirma que de los componentes que sostienen el proyecto comprometían a las autoridades a conseguir la asimilación de su totalidad por parte de la institución. Cada objetivo debía ser entendido de forma integral y no como metas independientes. Conseguir la interrelación entre los componentes garantizaría un efecto multiplicador para la gestión de la Cancillería, esto se conseguiría al elevar el rendimiento de las dependencias, o al menos esto pensaban las autoridades al formularon las distintas metas (15).

Se reconoce también que, para conseguir la tan anhelada implementación definitiva del Proyecto de Modernización era necesario desarrollar una reestructuración orgánico-funcional. Posiblemente este factor sea el más relevante de todo lo trabajado durante este año. No solamente por lo conflictivo que podía llegar a ser, sino también porque garantizaba, de ser ejecutado correctamente, una renovación completa y la desaparición de la pirámide invertida que caracterizaba a la organización.

Para dar respuesta a esta necesidad, fue necesario recurrir a las más avanzadas técnicas de administración de personal para la época. La finalidad era conseguir que las distintas unidades funcionales de la Cancillería estuviesen en condiciones de responder a una nueva concepción de política internacional, con un papel más eficiente para el Ministerio dentro de la estructura gubernamental, siendo la Academia Diplomática el medio para alcanzar el éxito en este punto (15).

En palabras extraídas del informe de gestión de 1989-1990, queda clara la intención de la nueva estructura orgánica del Ministerio. La siguiente cita expone cómo se pensó desde las autoridades:

De lo expuesto, se concluye que la decisión de proponer e implantar una nueva estructura orgánica para el Ministerio como se concretó con la expedición del Acuerdo Ministerial 000167 de 28 de junio de 1990, previamente aprobado por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), no respondió simplemente a un afán imprescindible de la Cancillería de adoptar progresivamente un sistema de planificación que facilitara el aprendizaje permanente y el autodesarrollo sostenido basándose en mecanismos de evaluación periódicos. El Ministerio de Relaciones Exteriores es una institución de memoria limitada, dada la rotación del personal y la carencia de sistemas de información y automatización para su gestión. De ahí que la reestructuración aprobada implica también la reforma de la política de personal que redundará en la óptima administración de los recursos humanos; la dotación de equipos informáticos; y, la implementación y gestión que contribuirán a superar las deficiencias anotadas. (17).

Como se aprecia en la cita, queda claro cuál era el motivo para la instauración de una estructura que sería puesta en ejecución en julio de 1990. La necesidad de formar unidades administrativas garantizaría que fuese posible establecer una nueva administración basada en el trabajo alrededor de temas relevantes a la agenda internacional del Ministerio. Esto garantizaría que se contase con los análisis necesarios para sentar una posición de Ecuador como país frente a sus pares (18).

Se pretendía también crear una unidad de análisis sostenida por un fuerte soporte metodológico, destinada al estudio de problemas vinculados con la gestión externa del país. Esto le permitiría a la cúpula del Ministerio contar con informes de situaciones, y también posibles alternativas de decisión en la gestión externa, todo enmarcado en un contexto profesional y científico (18).

Los factores a los cuales respondería la nueva estructura del Ministerio son los siguientes: a) creación de una organización que asegurase el soporte adecuado para el tratamiento y negociación de los temas prioritarios para Ecuador; b) instauración de un sistema de información y gestión que permitiese la oportuna disponibilidad de elementos de juicio en la adopción de decisiones internacionales complejas; c) disponer de un sistema de recursos humanos que pudiese integrar el desarrollo del personal con su formación y capacitación; y, d) puesta en marcha de un sistema informático que permitiera contar con bases de datos, almacenamiento y consulta de documentos, de modo que se

pueda tener fácil acceso a referencias adecuadas para la pronta adopción de decisiones a escala directiva (19).

Lo que se buscaba con la propuesta de una nueva estructura interna era que, al terminar la ejecución del proyecto, la Cancillería estuviese dotada de una estructura administrativa dinámica en condiciones de diseñar políticas, adoptar medidas, formular actividades y, por lo tanto, quedaría superado el papel pasivo portador de notas y documentos sin procesar (17). Conseguir estas metas requería de algo mucho más radical que una simple reasignación de funciones, puesto que estaban enfrentados a trayectorias instituidas durante más de un siglo de funcionamiento, las que no permitirían que los cambios fueran aplicados fácilmente.

El tema del control de la información era crucial. En varios de los acápitos anteriores se ha mencionado la necesidad imperante de crear un sistema eficiente, moderno, de fácil acceso, pero además dotado con información de diversa índole. No se trataba solo de reemplazar las viejas notas diplomáticas o pasar del papel a los *bytes*. Al poner lo anterior en sintonía con lo propuesto por la teoría burocrática, queda mucho más claro la recurrente insistencia y preocupación por crear el mencionado sistema.

Para autores como Leyva (1988), la información y su control es crucial en cualquier organización. Su producción es una de las principales tareas de un burócrata, y su acceso puede convertirse en una forma de control. La información como tal es una de las mejores fuentes de poder dentro de cualquier organización, esto se refleja tanto en las entidades como el sistema político. La mayoría de los pensadores ven en la información una herramienta que se presta para negociar los intereses de quien la controle, así como para deformar o influir en los procesos internos de toma de decisiones.

Ubicar los diversos informes producidos en las misiones y otras dependencias de la Cancillería en repositorios organizados y digitalizados no solo cumplía con una función de cambio en los procesos en pos de mejorar y agilizar las comunicaciones, sino que también permitía arrebatarse el control de la información a los embajadores y otros funcionarios, quienes claramente se mostraron interesados en mantener los antiguos procedimientos que beneficiaban sus actuaciones.

Otro factor que debe ser considerado seriamente es el tiempo disponible. Cuatro años resultaban muy poco para construir legitimidad

y ganar apoyos que garantizaran la continuidad del proyecto. Una vez que el agente más interesado y cabeza de todo —el canciller Cordovez— culminara su período, lo más probable era que se retornara a la forma como todo había operado hasta el momento, lo que efectivamente ocurrió. Grandes cambios requieren de voluntades firmes, pero también de períodos de tiempo razonables que permitan demostrar la eficacia de la solución propuesta.

Con el fin de desarrollar un poco más el papel asignado a la Subsecretaría, se presentará la siguiente cita, en la que se dejó registro de las funciones de esa dependencia:

En efecto, la Subsecretaría ha desempeñado un importante papel en la instrumentación del proceso que ya se encuentra en la fase operativa, para lo que ha puesto especial interés en el desarrollo integral del Sistema de Gestión e Información del Servicio Exterior (SIGSEX) entendido como un proceso progresivo, en el cual sus distintos componentes guardan una relación sistemática y coherente, lo que se ha traducido en la necesidad de realizar esfuerzos adicionales tanto en el ámbito de la gestión como en los aspectos relacionados con la información y formación. (Dirección General de Información 1991, 5-6)

En este mismo año, el proceso avanzó en algunos campos poco intervenidos y otros que se habían convertido en la base de la modernización. Así como entró en ejecución el componente de información. Este no se limitaba a resolver el problema del flujo documental sino que creó bancos de información conocidos como bases de datos. El informe menciona que, para la época, estas bases se habían convertido en un elemento de apoyo documental y bibliográfico para la gestión de la política exterior (6).

El SIGSEX igualmente se encontraba en completa operatividad para 1991. Su puesta en marcha se concentraba en áreas como la Subsecretaría de Asuntos Políticos Multilaterales y de Política Económica Internacional, así como en sus respectivas dependencias. Esto era considerado por las autoridades encargadas de llevar a cabo el proceso como el primer paso para implementar el Sistema en todos los de la Cancillería. Sumado a ello, las bases de datos de notas, tratados, soberanía, protocolo y personalidades se encontraban ya en funcionamiento (6).

Para responder efectivamente a la nueva estructura de personal, se creó, en 1991, una entidad encargada de gestionar todo lo referente a los

asuntos informáticos. El nombre que se le dio a la nueva organización era el de División de Información e Informática. Se encontraba formada por personal técnico-profesional. La importancia de esta creación radica en que, para la época, el Ministerio no disponía de personal que pudiese desempeñar esta labor. Al tratarse de una unidad especializada, una de sus principales labores era encargarse de actividades como diseñar, programar, desarrollar y alimentar las bases de datos del Ministerio (6).

La unidad era necesaria, pues la Cancillería había conseguido una provisión de cerca de un centenar de equipos informáticos. Esto fue posible por la firma, en mayo de 1990, de un convenio suscrito entre Ecuador y la CEE llamado proyecto B9314/AL-90/2 «Formación y Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores». Se consiguieron importantes adelantos en el campo de la formación del personal, apoyados en consultores internacionales (8).

Como se ha presentado, la modernización emprendida por el canciller Cordovez fue un proceso largo y lleno de complicaciones, principalmente ocasionadas por el rechazo de los funcionarios y su empeño de mantener las estructuras operacionales como habían funcionado tradicionalmente. Sin embargo, es necesario reconocer que la capacidad de este personaje y de su equipo de trabajo fue de tal calado que, sin la adjudicación de recursos adicionales, lograron dotar de todo un aparato tecnológico que cambió la cara del Servicio Exterior poniéndolo acorde con las necesidades propias del siglo XX.

Es innegable que la asignación de presupuestos es una decisión política importante en la medida en que determina qué programas y qué políticas tendrán prioridad. En el caso de la Cancillería, como ya se ha mencionado, los fondos no provenían del Gobierno central con el fin de no crear polémica. Sin embargo, eran necesarios y controlar su inversión fue otra de las tareas importantes de Cordovez.

Todo este apartado acerca del origen de los recursos, cómo se usaron, no tenía otra finalidad que reforzar la noción que se plantea desde la teoría de la burocracia de que aquellos que controlan el presupuesto pueden ejercer procesos de cambio, sin que con ello consigan hacerlos trascender. Se ha intentado mostrar vínculos con otros aspectos como que todo proceso de cambio involucra estrategias específicas tanto para su momento inicial de instauración como para su supervivencia al interior del cuerpo burocrático.

Cuadro 2 Comparación entre teoría y práctica

Proyecto de modernización de la Cancillería	Planteamiento en la literatura
Identificar las tareas de un cuerpo profesional, a lo cual se incorporarían criterios de calidad para medir la ejecución de sus funciones. La finalidad era transformar a los funcionarios, de simples informantes a verdaderos analistas-negociadores.	En la revisión propuesta en el capítulo 1, queda claro que, para conseguir eficiencia, es necesario establecer una burocracia estructurada. Esto dependerá, entre otras cosas, de factores culturales y niveles de consolidación estatal. Por ello, es posible establecer que, por más que se intentó modificar las prácticas mediante la formación del personal y el uso de indicadores de gestión y calidad, las mentalidades cambian lentamente haciendo.
Creación de una nueva estructura institucional basada en cadenas jerárquicas eficientes y claramente establecidas, con la finalidad de ejecutar y conseguir los intereses internacionales de Ecuador.	Desde la teoría, se plantea que, para crear burocracia, no solo es necesario contar con la voluntad o el poder político para hacerlo; es necesario también ganar adeptos y convencer a los sujetos que serán sometidos a la transformación de sus potenciales beneficios. De lo contrario, simplemente fracasará. Establecer entonces una nueva organización no fue posible, entre otras cosas, porque no se consiguió romper con las cadenas de mando anteriores a Cordovez, pero más importante aún, no se cambiaron en el fondo las prácticas organizativas de la Cancillería.
Establecer en la Cancillería una comunicación directa con Presidencia, Vicepresidencia y otros ministerios con el fin de coordinar mejor las políticas de cooperación internacional. Es decir, poner al Ministerio bajo el control directo del Ejecutivo	La teoría ya expuesta es enfática en afirmar que si una entidad estatal no se encuentra bajo directo control y auditoría por parte de las autoridades políticas correspondientes, creará relaciones de independencia que terminan por permitir la implantación de intereses particulares. Para el momento en que se intentó implementar la reforma, el Ministerio no era un ente totalmente autónomo frente a las autoridades, pero los intereses particulares predominaban en su operación.
Creación de un sistema de información y comunicación. Controlar la producción, el almacenamiento y, en general, todo lo referente a la información.	Frente al manejo de la información, los planteamientos abordados son claros. Para controlar una entidad burocrática es necesario intervenir su fuente de poder. La información en sí se convierte en un elemento de negociación y dominio. Seguramente, consciente de este detalle, el Canciller buscó formar bases de datos organizadas basadas en procesos estandarizados, con lo cual el jefe de cartera podría acceder a ella.

Proyecto de modernización de la Cancillería	Planteamiento en la literatura
Adquisición de equipos electrónicos como elemento central e indispensable si se quiere facilitar la ejecución de nuevas tareas.	Modernizar a una entidad no solo pasa por cambiar las prácticas, sino también la mentalidad. Estos elementos no pueden ser separados uno del otro, pues contar con un cuerpo de funcionarios modernos requería de una entidad con equipos sofisticados. Sin embargo, y es lo que falló en el proyecto de modernización, si no se consigue modificar la mentalidad, de poco sirve el cambio en las condiciones materiales.
Aplicación de un programa integral de capacitación de todos los recursos humanos de la entidad, tanto aquellos que estaban ya vinculados, como aquellos que lo harían en el futuro.	Este elemento fue cumplido durante el período en que Cordovez estuvo al frente del Ministerio. Contar con una diplomacia moderna, afirman algunos teóricos, debe basarse en la preparación del funcionario para desarrollar de la mejor manera sus labores. Al ser la diplomacia una actividad altamente especializada, requerían de unos saberes y una formación integral. Por ello, la Academia Diplomática fue puesta en marcha.
Cambio en la relación entre la Cancillería y la opinión pública, esto con la finalidad de proyectar la imagen de una entidad moderna y necesaria para el desarrollo del país.	En cualquier ejemplo de intervención a una entidad burocrática, la teoría menciona el papel que juega la opinión pública. Conseguir el apoyo de ella, podría significar hacerlo igualmente con la sociedad en su conjunto y conseguir así el cambio necesario. En el caso puntual de la Cancillería, la entidad presentaba unas características particulares que la habían alejado del ámbito social. Se desconoce cuál fue la reacción de la opinión pública frente a la propuesta de intervención.
Proyecto ejecutado sobre la base de la obtención de apoyos en el ámbito internacional. Poca demanda a recursos adicionales provenientes del Ejecutivo.	Los estudiosos del cambio burocrático dan una gran importancia al tema de los recursos financieros. Controlar presupuestos y asignaciones, es la mejor manera de intervenir una entidad que se muestra reacia; pero también conseguir los fondos necesarios para emprender un cambio considerable es otro elemento que se debe tomar en cuenta. Este punto fue resuelto con la asignación de recursos provenientes de la cooperación y no de los fondos del Estado.

Proyecto de modernización de la Cancillería	Planteamiento en la literatura
<p>Beneficios potenciales poco visibles, al tratarse de una dependencia de poca interacción social; modificar su estructura no sería visto por la sociedad civil como una necesidad apremiante, incluso caería en la visión de un gasto injustificado.</p>	<p>Modernizarla no sería tarea fácil, ya que, como entidad, no gozaba de un prestigio social reconocido. No era tampoco una organización que pudiese ser puesta al mismo nivel de otros recursos del Estado que si tenían una presencia social activa y en donde los compromisos adquiridos serían fiscalizados no solo por el Ejecutivo, sino también por el Legislativo. Era fácil entonces romper con lo pactado y retornar al Ministerio a su normal forma de operación. Qué tanto logró influir el proyecto de Cordovez se intentará exponer a lo largo del trabajo.</p>
<p>El Ministerio se caracterizaba por ser una entidad altamente burocratizada, con procedimientos establecidos y «sacralizados». Las dinámicas internas habían creado poca innovación en la operatividad. Esto llevaba a crear rechazo frente al cambio.</p>	<p>Dos factores se muestran como centrales para entender este punto. El primero es qué tan presente y con cuánta profundidad la rigidez organizacional ha logrado establecerse. El segundo factor son las deficiencias en la coordinación de actividades dentro de una misma organización. Ambos puntos son los que terminan por determinar los patrones de conducta de los actores, pero también el funcionamiento de la organización misma.</p>

Fuente: Proyecto de Modernización
Elaboración propia

CAPÍTULO TERCERO

HERRAMIENTAS PARA PROFESIONALIZAR: PROYECTO DE MODERNIZACIÓN Y LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA ANTONIO J. QUEVEDO

La diplomacia requiere altos niveles de preparación; sin embargo, al verla dentro del panorama general de los Estados modernos, solo quedaría como una dependencia más, eso sí, con una gran especialización por sus funciones. Si el proyecto en realidad quería cambiar las trayectorias establecidas dentro de la organización además de controlar y dar eficiencia a sus funcionarios, saltaba a la vista la necesidad de crear una nueva entidad

Desde la teoría, se han establecido dos modelos de profesionalización de un cuerpo burocrático, el primero es del «profesionalización abierta», modelo basado en la meritocracia como condición fundamental para obtener una gestión moderna y eficiente en un Estado. En esta concepción, tienen un lugar central los incentivos por los logros de objetivos y a la innovación como una parte esencial de la labor burocrática. Para hacer que esto funcione, es necesaria también la creación de mecanismos y objetivos de evaluación por desempeño y concursabilidad de cargos, ambos elementos en la mayoría de los casos utilizados como forma de acceso a cargos de relevancia (Fuentes 2007).

Por otra parte, una concepción de «profesionalización cerrada» se basa en la prioridad de la antigüedad sobre el mérito. Esto se da bajo la concepción de que la experiencia es una condición crucial para el desenvolvimiento de un buen diplomático. Lo anterior causa que el mérito sea considerado, pero no esté por encima de las capacidades individuales, ni tampoco por sobre la antigüedad.

Este modelo privilegia una concepción jerárquica o vertical de la organización. Los beneficios que en modelo abierto se otorgan como incentivo se asignan basados en la antigüedad, gracias a lo cual se intenta garantizar la autonomía respecto de una potencial influencia política al momento de la asignación.

La función diplomática, en ambos casos, es considerada como una actividad particular y que demanda una especialización de quien la ejerce. Sin importar cuál de los dos modelos se utilice, ambos pretenden obtener una profesionalización basada en la no injerencia política en las designaciones y los ascensos en la entidad. Unir entonces la antigüedad con el mérito daría como resultado un funcionario en la capacidad de ejercer su labor de la mejor manera posible (Fuentes 2007).

El canciller puso, desde el inicio, su interés por la Academia Diplomática como centro educativo encargado de impartir a los futuros burócratas los conocimientos necesarios para su labor. Esto no fue de ninguna manera una invención de Cordovez, ya que, al hacer un acercamiento a la literatura, es una de las primeras necesidades en ser reconocidas como problema para cualquier cuerpo burocrático moderno.

En la perspectiva de los estudios clásicos apegados a la concepción weberiana, se reconoce que la especialización de un aparato burocrático es una necesidad bastante problemática para cualquier gobierno. En primer lugar, se hace necesaria puesto que, sin ella, no es posible que las políticas sean aplicadas con eficiencia y en términos generales esta es la función de la burocracia y el motivo por el cual se les delega poder y autoridad de manos de los políticos. A pesar de ser una necesidad, puede convertirse fácilmente en un problema, ya que entre más preparados y eficientes sean los burócratas, mayor será su capacidad de enfrentarse a sus superiores (Moe 1998, 532).

Este planteamiento se repitió durante varias décadas debido a lo fácilmente comprobable. Los estudiosos de la administración pública buscaron la forma de poner fin a esta problemática que imposibilitaba

la inversión de recursos en la preparación de personal por el temor que ello acarrearía. Para Terry Moe, el verdadero problema se ubica en la información y el uso que de ella se hace dentro de las organizaciones.

Disponer de información de primera mano es una de las características de un cuerpo burocrático organizado, pero el acceso a este recurso claramente es asimétrico. Si el funcionamiento es adecuado, los políticos no deberían tener inconvenientes en acceder a ella; sin embargo, pocas veces se da esta condición, ya que en la mayoría de los casos es un elemento en disputa que obliga al uso de la autoridad y la sanción. (Moe 1998).

El proyecto apuntaba claramente a mejorar las condiciones de acceso a información clave para el desarrollo del país en el campo internacional. Si se hizo consciente o inconscientemente, no queda claro, pues oficialmente no hubo ninguna afirmación, la justificación siempre fue poner fin a prácticas poco modernas, no obstante, es posible que fuera un medio para romper el poder de viejos funcionarios.

Antes de entrar de lleno a lo que significó la puesta en marcha de la Academia Diplomática es necesario realizar una aproximación a la situación de otros servicios exteriores de la región. Se abordarán el caso colombiano y el argentino para establecer similitudes y diferencias que permitan entender la magnitud y consecuencias de la modernización emprendida en el Servicio Exterior ecuatoriano.

Después una revisión bibliográfica, ambos países aparecen recurrentemente en América del Sur como referentes de modernización. El argentino es un caso previo, mientras Colombia es posterior, con una vigencia actual. Otro punto para tomar en consideración es que Colombia es de un país vecino con el que se mantienen vínculos comunes, lo que favorece el análisis por las similitudes que pueden existir. El otro es un país grande con más trayectoria en fortalecimiento de Estado.

Manolo Constain (2014), en su texto «Profesionalización del Servicio Exterior Colombiano, 1994-2010, un ejercicio descriptivo del nivel académico de los funcionarios», establece un panorama que a grandes rasgos recuerda la situación de Ecuador previa a la implementación del Proyecto de Modernización. Para este autor, la diplomacia colombiana se ha caracterizado por no contar con una carrera que forme adecuadamente a su personal. Sumado a esto, la mayoría de los nombramientos están ligados a cuotas políticas. Estas dos características no pudieron

ser eliminadas con la Academia Diplomática de San Carlos. Constain dice:

Se afirma que es poco profesional porque normalmente los nombramientos no están basados en criterios «meritocráticos». En muchos casos, los presidentes de la República emplean los cargos del servicio diplomático como una manera de recompensar a los miembros del Congreso por su lealtad al Gobierno nacional. (4)

Una importante diferencia entre Ecuador y Colombia es que, si bien San Carlos, como academia diplomática, funciona desde 1911, su evolución no consiguió construir un cuerpo profesional de funcionarios. En este sentido, el proyecto de Cordovez resultó ser mucho más ambicioso y con mejores resultados en la práctica. Fue solo hasta 1994 que el Gobierno colombiano se preocupó de la forma como se manejaba la política internacional del país. A pesar de estar consciente de la situación, no puso fin a la práctica de nombrar embajadores y funcionarios sin el menor mérito.

Durante el primer Gobierno de Juan Manuel Santos, resurgió la vieja preocupación por contar con un cuerpo burocrático preparado. Lo que Cordovez y Rodrigo Borja pensaron en 1988, en Colombia ocurrió solo hasta 2010. Como respuesta, desde el Ejecutivo colombiano, se contrató a la «Misión de la Política Exterior», consultoría realizada para evaluar la política exterior colombiana.

Entre las conclusiones más relevantes aportadas por la Misión está que, debido a la falta de preparación formal de la mayoría del personal diplomático, el país no se encontraba dotado con las herramientas necesarias para garantizar un buen manejo de sus asuntos en el exterior. Para corregir esta situación, la Presidencia de Colombia desplegó esfuerzos para captar profesionales mediante el concurso público de méritos, sumado a la formación en la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.

El panorama argentino es un tanto diferente. En este país, el discurso sobre una Administración Pública profesional apareció hacia finales de 1950. En este contexto, se dieron los primeros pasos para la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) concretado en 1963. La función de esta entidad, al igual que la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo, era la de formar sujetos que se convertirían

en diplomáticos de carrera para engrosar así las filas de diplomáticos (Rizzo 2012, 3).

Una de las primeras diferencias que se observan entre el caso ecuatoriano y argentino está en el período en que fueron creadas sus academias y el contexto que las rodeaba. Cuando Rodrigo Borja asumió la Presidencia, encontró un país que había salido de las dictaduras e intentaba fortalecer y recuperar su legitimidad. Sumado a esto, su gobierno estuvo marcado por el consenso y apoyo político, por lo que la creación de Estado mediante el refuerzo de sus recursos fue una tarea sin mayores opositores.

La Argentina de los años 60 estuvo marcada por una permanente inestabilidad política debido a la sucesiva alternancia entre gobiernos democráticos y golpes de Estado. Con este antecedente, era imposible que el ISEN fuese capaz de permanecer sin intervenciones una vez que ocurría uno de estos cambios. Prueba de ello es que los códigos y la legislación destinados a regular el Servicio Exterior eran modificados según las necesidades del gobierno de turno (3).

Los primeros años del ISEN recuerdan más el panorama colombiano expuesto por Constain que a una verdadera entidad destinada a la formación de profesionales de Estado. Si bien la primera promoción del ISEN egresó en 1963, al año siguiente no se realizó una nueva convocatoria de ingreso. Esto se dio debido a un cambio en la legislación realizado con el fin de que el Ejecutivo estuviese facultado para realizar las promociones de funcionarios con total discrecionalidad y a su libre criterio, es decir, sin la necesidad de hacer una convocatoria (9).

Los aspirantes al ISEN argentino no requerían de un título universitario previo, con lo cual los elementos tomados en cuenta para su ingreso eran de otro tipo, sin preocuparse tanto por su preparación académica formal. Fue solo a partir de 1969 que se impuso un primer examen eliminatorio para todos aquellos que quisieran ingresar al Servicio (15). Para el caso ecuatoriano, la mayoría de los aspirantes a la Academia Diplomática contaban con estudios superiores; si bien, eran diversas pruebas el medio utilizado para depurar las listas de aspirantes.

La posterior evolución del Servicio Exterior de Argentina está atravesada por una fuerte inestabilidad política; sin embargo, esto no impidió que se lograra establecer un perfil concreto para todos los aspirantes. Si bien el gobierno de turno utilizaba al Servicio Exterior a su

antojo, gracias a la asignación de recursos en forma de beca, fue posible que los estudiantes tuviesen una dedicación completa con la actividad formativa. Existió en Argentina una preocupación por cómo manejar sus relaciones exteriores mucho antes que en Ecuador y Colombia.

Existen unas similitudes claras entre el caso ecuatoriano y los dos Servicios Exteriores utilizados como elementos comparativos; gracias a esta aproximación se puede establecer la forma como Cordovez planificó su reforma e incluso la concepción de profesionalidad que él tenía. La formación que se pensó debía tener el personal diplomático y cómo se aplicó serán tratados a lo largo de este capítulo.

Para desarrollarlo, se tomaron en cuenta documentos relacionados con los perfiles de los docentes, horarios de las materias impartidas y calificaciones de algunos estudiantes. Se incluyen también las hojas de vida de los profesores, entre quienes estaban grandes personalidades nacionales e internacionales. Este material documental fue transferido desde la Academia Diplomática al Archivo Central de la Cancillería, y constituye el único fondo con información relevante que reposa en ese depósito. Por esta razón, para ampliar la base documental, fue necesario recurrir a los informes de rendimientos presentados por la Cancillería durante los cuatro años del período que comprende la investigación.

En términos jurídico-administrativos, la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo funcionaba como una Dirección General del Ministerio de Relaciones Exteriores y, para el momento en que Diego Cordovez fue nombrado canciller de la República, estaba en el primer año de funcionamiento. En su organización administrativa, se encontraban el embajador Horacio Sevilla Borja como director general, Arturo Ontaneda como director de Estudios, Galo Galarza Dávila como director de Administración Académica y Luciano Galarza Dávila, de Investigación y Publicaciones (Dirección General de Información 1989, 24).

Una vez terminada la reestructuración, se decidió organizar un nuevo concurso público para elegir 15 personas interesadas en ingresar al Servicio Exterior. La convocatoria se realizó a escala nacional y pretendía vincular a candidatos con diversos perfiles. El concurso, según el informe, incluyó pruebas de varios tipos, entre ellas: orales, escritas, exámenes tanto psicológicos como médicos, pruebas de aptitud.

Además de las asignaturas programadas, se realizaron seminarios y eventos de formación destinados tanto a los nuevos integrantes como a profesionales integrales. Algunos ejemplos de eventos son: curso sobre negociaciones económicas internacionales, dictado por José Antonio Macedo, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; curso sobre los orígenes de la nacionalidad ecuatoriana y su pluriculturalidad, dictado por Segundo Moreno; curso sobre la toma de decisiones en el Gobierno de los Estados Unidos en asuntos de política internacional, dictado por Jorge Domínguez.

El próximo cuadro contiene talleres, seminarios, ciclos de conferencias, cuya diferencia frente a los anteriores radica en que estaban orientados al público en general y no solo al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Cuadro 3
Eventos organizados en el primer año de la Academia Diplomática

Fechas 1988	Evento
16 al 20 de enero	Taller sobre negociaciones comerciales internacionales
30 enero a 15 de febrero	Seminario sobre promoción de inversiones
13 al 16 de marzo	Cooperación técnica entre Canadá y Ecuador
15 al 19 de mayo	Seminario sobre derecho internacional humanitario y de refugiados
19 mayo, 1 de junio	Seminario sobre la estructura del comercio internacional
22 al 26 de mayo	Curso especial sobre práctica consular

Fuente: Dirección General de Información 1989
Elaboración propia

Al observar las distintas temáticas presentes en los eventos, queda claro que la intención de los organizadores fue incluir al mayor número de funcionarios del Ministerio: personal antiguo, agregados militares, agregados comerciales, agregados culturales y los estudiantes de la Academia, quienes tenían a su disposición una nutrida oferta de formación. Desde el primer año de su gestión, Cordovez mostró interés por conseguir personal altamente calificado para ejercer sus funciones.

Es claro que la Academia contaba con una política que pretendía vincular la realidad nacional con la exterior. Prueba de ello es que varias de las materias tuvieron como objetivo acercar a los funcionarios a ese aspecto, mediante salidas de campo a las regiones de Ecuador. En

el primer año, se preparó un viaje a la zona oriental del país para los 15 estudiantes, orientado a conocer la infraestructura que se desarrollaba y los sitios que servirían para la explotación turística (30).

Uno de los logros más importantes y que resultaría clave en la consolidación de un cuerpo profesional preparado fue la puesta en funcionamiento de una biblioteca, en un espacio conseguido por la Academia Diplomática, que obtuvo una gran acogida por parte de las embajadas de diversos países, que hicieron donaciones de materiales bibliográficos pertinentes a los estudios internacionales.

Para 1989 y 1990, la Academia Diplomática continuó con su Curso de Capacitación, con algunas reformas en los Reglamentos Orgánico Funcional y Académico. La principal fue la ampliación del período de formación a dos años, el primero de los cuales debía estructurarse en clases de tipo regular y con una dedicación completa. El curso que iniciaba en 1989 estaba orientado a una formación de tipo práctico en la cual se incluía el trabajo experimental en las distintas dependencias del Ministerio, lo que permitiría contar con una base empírica amplia (Dirección General de Información 1990, 342).

Estas modificaciones permitieron a los 15 estudiantes que ingresaron terminar las clases del primer ciclo el 29 de septiembre de 1989. Luego, del 8 al 17 de noviembre, fueron programados los exámenes. Como medio de evaluación adicional quedó establecido que cada estudiante debía defender su respectiva tesis ante un tribunal conformado por expertos en materia internacional.

Al concluir la formación del que sería el nuevo personal del Servicio Exterior, y al ver los excelentes resultados además del cumplimiento de los objetivos propuestos, la Academia Diplomática realizó un nuevo concurso público de ingreso con cupo para 12 posibles aspirantes, para quienes el proceso culminaría en 1992, y que «serían instruidos en todos los conocimientos y prácticas necesarias para todo diplomático moderno» (Dirección General de Información 1990).

Según lo registrado en el informe, el segundo grupo de estudiantes contaba con un nuevo pénsum, resultado de la cooperación de los diversos consultores convocados para desarrollar el proyecto de reestructuración de la Cancillería. Al ser la Academia Diplomática una de sus dependencias e instrumento que materializaría el cambio, también fue objeto de un detallado estudio para mejorar las herramientas de que disponía.

Sin embargo, la necesidad de obtener aportes de otras instituciones hizo que se convocara también a los tres directores de las universidades que contaban con programas de Ciencias Internacionales, al igual que algunos expertos provenientes de FLACSO, y por último las apreciaciones de los estudiantes de la propia Academia Diplomática (Dirección General de Información 1989, 344).

En lo referente a la biblioteca, se dio relevancia a la necesidad de contar con un centro de información especializado en revistas y periódicos publicados en diversos idiomas, que tenían como temática distintos aspectos de la problemática internacional, los que ayudarían a fortalecer y diversificar las posibilidades de consulta de los alumnos de la Academia Diplomática (Dirección General de Información 1990).

Es posible ver cómo se genera un cambio en la percepción y en la disponibilidad de recursos, puesto que la biblioteca, en su fase inicial, había sido formada principalmente mediante las donaciones de algunas embajadas, pero la sección de prensa y revistas era una iniciativa propia de la Academia y financiada con sus propios recursos económicos.

El tercer curso estuvo orientado a la formación práctica más que teórica. La implementación de nuevos métodos pedagógicos tenía como finalidad recoger las experiencias pasadas en la formación de un profesional preparado para el trabajo de campo, antes que netamente teórica (Dirección General de Información 1991, 235).

Las materias programadas para este tercer grupo se elaboraron a partir de las tres vertientes que componen las relaciones internacionales. La primera de ellas, Política Exterior de Ecuador como componente central. En las mismas memorias del canciller Cordovez y en el propio discurso de posesión del presidente Rodrigo Borja, se estableció claramente cuál sería la directriz que regiría la política exterior ecuatoriana. Prueba de la importancia otorgada a esas declaraciones se encuentran en el programa académico.

El segundo elemento fue la práctica diplomática y consular, es decir, el componente pragmático. La práctica diplomática respondía a las necesidades del ejercicio de una diplomacia moderna, por encima de aquella que venía en ejecución y que, por su falta de profesionalismo, había llevado a convertir a la institución que representaba los intereses nacionales, en una entidad fosilizada en prácticas propias del siglo XIX y que, al contrario de beneficiar al país, lo terminaba perjudicando (Cordovez 2013).

Finalmente, el tercer componente fueron las relaciones económicas internacionales, para formar personal altamente capacitado capaz de enfrentarse a un mundo globalizado, donde los negocios y la necesidad de atraer inversión a territorio nacional en medio de un panorama económico incierto se convertían en un elemento apremiante. El mismo Cordovez, en sus memorias, menciona que, para cambiar la forma cómo se llevaban a cabo las visitas consulares, determinó que no realizaría ninguna, a no ser que se firmara algún acuerdo favorable de una o de otra manera para Ecuador (Cordovez 2013).

Al ver los cursos ofertados y las dinámicas descritas además de los enfoques, queda claro que la formación de profesionales, al menos durante estos cuatro primeros años, se pulió año tras año, en parte gracias al entusiasmo que la propuesta causó en el panorama internacional y en muchas de las misiones diplomáticas que países altamente conocedores del tema y con gran experiencia mantenían en Ecuador.

Ahora es necesario realizar un acercamiento a los perfiles de los profesores, exámenes y propuestas de curso de los que se tiene conocimiento, gracias a los registros que se encuentran en el Archivo Central de la Cancillería.

LOS DOCENTES

Como se ha mencionado, los registros más completos en cuanto a planta docente, calificaciones, estudiantes, trabajos monográficos entre otros elementos corresponden a la cuarta promoción que ingresó a la Academia Diplomática. Para 1992, la Academia registró un total de 24 profesores en su nómina. Principalmente se trataba de embajadores o funcionarios en servicio pasivo. Sin embargo, se encuentran docentes con otros perfiles como economistas, antropólogos, historiadores e incluso ingenieros.

Esta cuarta promoción ingresó a la Academia al momento en que el canciller Cordovez finalizaba su período. Ello permite ver la evolución de la programación académica, y establecer o al menos formular que los aspirantes a Terceros Secretarios contaban con una institución de formación con un buen nivel de consolidación gracias a una experiencia previa de tres promociones de cursantes.

Entre los elementos técnicos del proceso de contratación docente en la Academia Diplomática, se envió una circular emitida por el director Manuel Romero Cevallos en la cual se aclaraba la forma de evaluación, así como peticiones y recomendaciones.

Me es grato, una vez más, expresarle el agradecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Academia Diplomática Antonio J. Quevedo por la cooperación que usted ha brindado al dictar su cátedra en este centro de estudios.

Para cumplir con una de las disposiciones del Reglamento Académico, me permito remitirle, junto a la presente, el formulario para la nota global que debe ser completado tomando en cuenta lo que establece el artículo 34, literal c) del citado Reglamento:

ARTÍCULO 34. La evaluación final de los cursantes la efectuará la Academia Diplomática sobre la base de un puntaje global máximo de cuarenta (40) puntos:

c) Cinco (5) puntos correspondientes a la valoración del rendimiento global de cada alumno durante todo el año, así como los trabajos especiales realizados, la participación, aptitud, vocación y merecimientos para convertirse en Funcionario de Carrera del Servicio Exterior, calificado por los profesores respectivos.

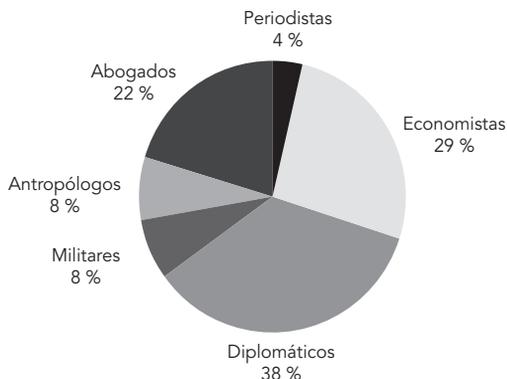
Su calificación será promediada con la de los otros profesores al terminarse el primer año del Cuarto Curso de Capacitación Diplomática (Archivo Central de la Cancillería (ACC), estantería 8, caja 1, bandeja 2, tomo 1).¹

Como vemos, la carta remitida al profesor Alberto Acosta, pero también a todos sus compañeros docentes, informa el modo como se realizará la evaluación, basada en un sistema de puntaje global que recoge las actividades que los aspirantes debían cumplir. Como se observa en la circular, se tomaban en cuenta factores subjetivos como la vocación y aptitud. La carrera en el Servicio Exterior se convertía no solo en una cuestión de conocimiento, sino también de mérito y esfuerzo.

Para dar una aproximación estadística a los perfiles de los profesores contratados para impartir cursos en la Academia Diplomática, se tienen los siguientes datos con respecto a los 24 docentes:

1 Como elemento aclaratorio, es necesario mencionar que, al tratarse de un Archivo de Gestión, no se encuentra foliado y debidamente catalogado, por lo cual se utilizará la referencia dada por los funcionarios y que corresponde a la ubicación de la carpeta que contiene los documentos.

Gráfico 1
Profesión de los docentes de la Academia Diplomática



Fuente: ACC. Estantería número 8. Caja 1. Bandeja 1. Tomo 1.
Elaboración propia

Los porcentajes presentados en el cuadro anterior corresponden a las siguientes cifras:

Cuadro 4
Número de docentes de la Academia Diplomática

Abogados	4
Antropólogos	2
Militares	2
Diplomáticos	9
Economistas	6
Periodista	1

Fuente: ACC. Estantería número 8. Caja 1. Bandeja 1. Tomo 1.
Elaboración propia

MATERIAS IMPARTIDAS

La malla curricular propuesta era considerablemente robusta además de variada en las temáticas ofrecidas, con profesores especializados en el tema. Si bien la mayoría de los cursos duraban en promedio un mes, la dedicación de tiempo completo les exigía a los estudiantes tomar al

menos dos al día en horarios que variaban entre la mañana y la tarde; no se encontró ningún curso que fuese dictado en horas de la noche.

La forma como se establecía la nota global de los estudiantes era mediante un formulario que el docente llenaba y posteriormente remitía a las directivas encargadas. Esta evaluación se componía de seis preguntas orientadas a medir el compromiso del estudiante con el curso y sus contenidos. El formulario se estructuraba de la siguiente manera: nombre del profesor, nombre del estudiante, materia y fecha. En relación con la calificación, los formatos incluían las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál fue el grado de interés del alumno en esta materia? Las respuestas disponibles eran: Mucho, Normal, Poco, Nada. 2. ¿En qué forma se demostró ese interés? Atención en clase, Investigación, Participación, Otros. 3. ¿Contribuyó el alumno al desarrollo de la clase? ¿Hubo iniciativa? Sí o no. 4. ¿Encuentra usted que el alumno posee conocimientos básicos en esta materia? Conocimientos básicos, Versación, Dominio. 5. ¿Encuentra usted en el alumno una capacidad crítica y de juicio? Desarrollada, Aceptable, Deficiente. Y finalmente 6. ¿Qué calificación global pondría usted para el alumno? (ACC, estantería 8, caja 1, bandeja 2, tomo 1).

Los programas de curso en el Archivo Central de la Cancillería son pocos; sin embargo, con los disponibles, es posible hacerse una idea de cómo eran estructurados. Es curioso este vacío, pues, en las circulares remitidas a los profesores, no solamente solicitaban que se hiciera llegar su currículo, sino también las propuestas de contenido de sus cursos para ser revisados.

LAS MUJERES EN EL SERVICIO EXTERIOR

Anteriormente se han desarrollado diversos puntos referentes a la Academia Diplomática, sus estudiantes y las materias impartidas; sin embargo, debido el momento histórico en que se ejecutó el nuevo modelo de formación y a los cambios implementados en la entidad educativa, es necesario abordar brevemente el papel de la mujer en ese espacio de formación profesional.

Al ubicar a la mujer dentro de la carrera de ingreso al servicio exterior estamos frente a personas que buscaban en la Administración Pública una alternativa laboral y de crecimiento personal. Con sus

conocimientos y presencia activa, cambiaron el rostro de un espacio tradicionalmente dominado por los hombres. Así, profesoras y alumnas aportaron al crecimiento y aprendizaje del nuevo personal de la Cancillería.

No es necesario hacer un contexto histórico que serviría simplemente para confirmar la forma como paulatinamente las mujeres han ganado espacios laborales y educativos. Sin embargo, puede resultar relevante hacer este ejercicio con el Servicio Exterior como espacio laboral, para Silvia Bermeo:

La carrera diplomática ha sido quizá la posición de más duro acceso para las mujeres, no solo para las ecuatorianas, sino latinoamericanas en general. La profesionalización de la carrera diplomática, que fue un logro perseguido por años por los diplomáticos ecuatorianos, ha ayudado a plasmar el hecho de que la mujer con iguales méritos que el varón pudiera llegar a ser una valiosa profesional diplomática. (Bermeo 2008, 193)

En la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo trabajaron, durante el período de este estudio, cuatro docentes: María del Rosario Arcos, encargada del curso de Metodología de la Investigación; Jan Heirman Snit, quien dictó el Seminario de Integración Latinoamericana; Inés Mencías Gavilanes, con su curso de Principios de Economía; y finalmente, Wilma Salgado, docente de Corrientes Económicas Internacionales (ACC, estantería 8, caja 1, bandeja 2, tomo 1). La proporción es considerablemente desigual si se tiene en cuenta que los restantes 20 docentes fueron hombres. La presencia de estas profesionales da cuenta de su reconocimiento a escala nacional.

Como se ha expuesto anteriormente, el modelo profesional implementado permitía a las mujeres acceder fácilmente a la Academia Diplomática y, una vez dentro, continuar con la carrera que finalizaría con su ingreso a Servicio Exterior como terceras secretarías. Este proceso estaba garantizado, mientras se cumpliera con lo establecido en los cursos.

Si bien las pruebas de ingreso eran rigurosas y muchos aspirantes no conseguían aprobarlas, para el momento en que entró en vigencia la reforma del Servicio Exterior, las mujeres estaban, al menos en la regulación, en igualdad de condiciones para acceder que los hombres. Sin embargo, el bajo número de ingreso permite suponer que todavía se presentaban impedimentos de otro tipo como sociales o incluso de

formación superior que no establecían un ingreso de estudiantes más equilibrado.

En cuanto a la proporción de mujeres y hombres en formación para ser funcionarios del Servicio Exterior, tenemos que la primera generación de diplomáticos formados en la Academia ingresó en 1987. De un total de 10 alumnos, solamente cuatro fueron mujeres. Según la fuente consultada, dos de ellas presentaron un retiro voluntario, sin terminar su formación (Bermeo 2008).

Entre otras cosas, el primer curso de la Academia sirvió no solo como medida para ver cómo sería la formación de los futuros burócratas, sino que también atrajo miradas sobre la Academia Diplomática, instaurándose lo que serían los inicios de la profesionalización del Servicio Exterior ecuatoriano. A esta primera promoción se la denominó Honorato Vásquez.

La segunda generación fue llamada José Peralta e inició clases en 1989. En total, fueron admitidos, después de presentar sus respectivas pruebas, 14 alumnos. De ellos, cinco eran mujeres, de las cuales se retiraron tres antes de culminar su proceso formativo. Finalmente, la tercera promoción, llamada Eloy Alfaro, comenzó clases en 1991 con un total de 12 cursantes, cinco de los cuales fueron mujeres (Bermeo 2008).

Como se aprecia, el número de mujeres participantes iba en aumento, si bien algunas se retiraban, aquellas que permanecieron en el Servicio se ubicaron en cargos diplomáticos importantes además de presentar un desempeño destacado. Nuevamente Bermeo, en sus reflexiones acerca del papel de la mujer en la carrera diplomática, advierte que el aumento progresivo de integrantes femeninas del Servicio Exterior fue alcanzado niveles mucho más equitativos con el paso de los años sin llegar a la paridad.² Profesionalizar la Cancillería y modernizarla tuvo otros alcances; uno de ellos, permitir una presencia activa de las mujeres dentro de un espacio tradicionalmente desempeñado por hombres. Esto no quiere decir que antes no existiera esa intervención, pues, desde los años 40, la mujer formaba parte del Servicio Exterior; sin embargo, gracias a las reformas, ahora les era posible «hacer carrera» dentro del Ministerio con mayor facilidad y en igualdad de condiciones.

2 Para mayor información sobre las generaciones posteriores a 1991, consultar Bermeo 2008. Disponible en línea en <http://www.afese.com/img/revistas/revista47/mujeresdiplo.pdf>

CONCLUSIÓN

La presente investigación no tuvo otra finalidad que demostrar cómo se modifican las burocracias, en este caso puntual, un intento de modernización de una entidad estatal con una trayectoria establecida, pero que se pensaba debía ser intervenida profundamente para sacarla de su atraso. La propuesta inicial fue vincular historia de la diplomacia con teoría de la creación de burocracia; esto, con la finalidad de unir dos campos teóricos aportantes entre sí. Por ello, la primera búsqueda se encargó de ver de qué forma la historia de la diplomacia abordó el problema de la representación de los Estados con el fin de obtener las herramientas metodológicas para la recolección de la base documental.

Acto seguido, se indagó en la bibliografía sobre la creación de burocracia, buscando posibles explicaciones a los procesos vividos al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano. Esto con el objetivo de entender tanto las actuaciones de los ejecutores de alto nivel, como también las reacciones suscitadas por el cambio. La unión de ambos campos finalmente permitió abordar el problema formulado desde diversos ángulos y con un buen cúmulo de conceptos.

El principal impedimento para que el cambio pudiese aplicarse, siguiendo lo propuesto por un buen número de teóricos del cambio institucional, fue que no se consiguió articular las necesidades de modernización con las del personal. Debido a ello, el gasto de recursos y energías fue indudablemente grande, pero no se logró captar las

suficientes voluntades para conseguir que el proyecto se concretase en una realidad perdurable.

Como primer punto, es necesario establecer que todo el proceso descrito a lo largo del trabajo permite comparar el desarrollo posterior del Servicio Exterior ecuatoriano con la proyección que había realizado Cordovez. Uno de los elementos que rápidamente saltan a la vista es la deslegitimación de la existencia de la Academia Diplomática. Por esto, dejó de funcionar aquel ente de preparación para los funcionarios del Ministerio, dando paso a la creación de una estructura basada en la presentación de un concurso, en el que sectores específicos de la población tienen ventajas previas (por ser minorías, por cuestiones étnicas...).

Al ser admitidos, los nuevos funcionarios están obligados a cursar un programa de Maestría en el IAEN, posterior a su designación como miembros del Servicio Exterior, por lo que la existencia de una academia especializada en la formación de estos funcionarios es innecesaria. Es claro que la modalidad de maestría comparte ciertas similitudes con el diseño establecido para la Academia; sin embargo, no llega a contar con la profundidad que se le pretendía dar a ella. Otra diferencia entre ambas es que la maestría está pensada como complemento a la formación profesional, mientras que la Academia Diplomática estaba pensada para ser la creadora de personal capacitado

Hasta nuestros días, perdura la necesidad de tener un cuerpo burocrático de alto nivel y con excelente formación. Lo que no perdura en la actualidad son aquellos mecanismos de selección pensados por Cordovez y sus asesores, que garantizaba la idoneidad en los perfiles de los postulantes. Además, al no formar a los funcionarios con la preparación suficiente y dotarlos de los criterios necesarios, se mantuvo una estructura en que la toma de decisiones en materia de política exterior está en el Ejecutivo. Esto causa que los embajadores y demás funcionarios de alto nivel en bastantes casos no pertenezcan al servicio exterior profesional, sino a una cuota política, lo que perjudica al país, como bien lo advertía Cordovez en sus memorias.

A lo largo de la investigación, se intentó explorar aquellas condiciones creadas por el Proyecto de Modernización de la Cancillería, que fueron proyectadas en función de servir como base para la construcción de una organización de carácter moderno. El recorrido realizado

finalmente concluye que la implementación del proyecto no se logró realizar de forma exitosa por dos motivos clave.

El primero es que no se logró que la modernización trascendiera al cambio de gobierno y menos aún a la salida de Cordovez de la dirección del Ministerio. Esto demuestra que, a pesar de todo, incluida la consecución de logros impensables en otras administraciones, el peso de la tradición y la mentalidad, sumado al desinterés del gobierno posterior de continuar con los cambios, dio como resultado un retorno a las antiguas formas de operar. Eso sí, con la permanencia de algunos de los aspectos clave que habían mostrado ser eficientes, entre ellos el uso de herramientas tecnológicas así como de bases de datos que le permitían tanto al gobierno como a las altas autoridades del Ministerio contar con una mayor conectividad entre sus diversas dependencias.

El segundo punto puede verse no como un fracaso en sí, sino como un logro limitado, ya que la entrada en operación de la Academia Diplomática y la forma como fue pensada la formación que esta ofrecía a los futuros funcionarios tampoco logró perpetuarse. Sí consiguió establecer la necesidad de contar con burócratas preparados. Al analizar de forma sistemática la información disponible, queda claro que aquellos sujetos que entraron en las tres primeras generaciones contaron con una oferta importante de cursos y los mejores maestros disponibles. Si bien, la evaluación estaba sustentada en notas de carácter subjetivo, esto no afectaba la dedicación que seguramente pusieron los aspirantes en cada uno de sus cursos.

Pero, al tener un carácter tan poco riguroso, es posible que se perdiera la posibilidad de medir realmente el nivel de conocimiento adquirido por los estudiantes, e incluso su verdadera preparación para desempeñar los cargos que más adelante ocuparían. Por supuesto la formación de la Academia solo estaba pensada para ocupar el cargo de tercer secretario; el ascenso dentro de la estructura estaba medido por diversos factores e intereses, entre los que había motivaciones de tipo político.

Por otro lado, en los objetivos establecidos en la introducción, se planteó hacer un acercamiento a los factores internos que permitieron llevar a cabo el proceso de modernización de la Cancillería. El recorrido realizado en los dos capítulos tuvo como intención mostrar el proyecto y develar cómo se pensó que debía ser la formación de los

funcionarios, pero también las nuevas condiciones en que debía operar una Cancillería moderna y eficiente.

Lo anterior sirve para demostrar que, con la simple dotación de equipos tecnológicos y la intervención de algunos aspectos muy puntuales del organigrama del Ministerio no era suficiente, pues el rechazo permanecería a la espera de la salida del ejecutor para restaurar las condiciones anteriores a su llegada. Esto es fácilmente comprobable, ya que, si bien el período de esta investigación solo cubre los años en que Cordovez estuvo a la cabeza, con el cambio de gobierno, sus planes fueron rápidamente desechados. El primer paso fue poner fin a las consultorías externas de profesiones en temas organizacionales y de política exterior, posteriormente se dejó por completo la intención de modernizar esa organización.

Louis Gawthrop puede dar luces del porqué, a pesar de los esfuerzos, no se conseguía implementar los cambios a plenitud. Este autor, en varios de sus estudios sobre el comportamiento intrainstitucional, expone cómo las grandes dificultades propias de las burocracias tienen sus orígenes en la imposibilidad de los políticos de controlar en el campo cotidiano la conducta interna de sus subalternos. Así, no es posible apoyarse en la relación ideal superior-subordinado, problema que se agrava entre más alto se está ubicado en la pirámide de mando.

Este planteamiento remite a una idea bastante básica, pero con la suficiente fuerza para aclarar la duda anteriormente expuesta. ¿Qué tan comprometido se encontraba un jefe de secretaría o un embajador de carrera para cumplir a cabalidad las disposiciones del canciller si era claro que él tenía un tiempo fijo en el cargo? La resistencia de muchos funcionarios con varias décadas dentro de la organización se sostenía en la idea de que, sin su ayuda, no sería posible llevar a cabo ningún proceso. Y aun con su colaboración, era claro que, una vez que Cordovez saliera, ellos permanecerían y podrían retornar a las formas de operar ya establecidas.

La mayoría de los teóricos afirma que cualquier proceso de cambio en organizaciones capturadas frecuentemente se apoyará sobre relaciones de negociación y persuasión. Dado que la posibilidad de imponer la voluntad del ejecutor de forma violenta no era una opción, se vieron obligados a recurrir a la negociación. Otra situación que se presenta está vinculada con la capacidad de innovación, la cual inevitablemente se ve afectada (Leyva 1988).

El fracaso, mencionado expresamente por el doctor Cordovez en sus memorias, puede ser atribuido a que la modernización fue incapaz de instaurarse como política de Estado. Además de ello, el no ganar la voluntad de los burócratas que seguirían en la Cancillería una vez que Cordovez saliera de su cargo, ya que finalmente eran ellos quienes contaban con la posición para mantenerlo e incluso profundizarlo o presionar su reversión como efectivamente hicieron.

Es necesario matizar las afirmaciones del canciller, pues todo proceso de cambio estructural requiere de tiempo, ya lo decía la historia de larga duración cuando planteaba que, si bien las condiciones materiales y en ellas se incluye lo económico, son altamente variables y pueden modificarse de un momento a otro, conseguir un cambio en las prácticas y la mentalidad de los sujetos requiere de más tiempo. Sería necesario entonces realizar un acercamiento a la operación actual de la Cancillería para entender qué magnitud tuvieron las intervenciones del período Cordovez.

De esta forma, los intereses particulares de algunos sectores con posiciones consolidadas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores prevalecieron. Las prácticas que ya se habían institucionalizado gracias al paso de los años no pudieron ser desterradas y, por tanto, la idea de construir un Servicio Exterior profesional, sustentado en una burocracia eficiente y formada con una carrera diplomática que garantizaría los conocimientos suficientes para efectuar su labor se vio frustrada.

La desaparición de la Academia Diplomática y el sistema de promoción por méritos son solo algunas pruebas de la facilidad con que un proyecto pensado por profesionales y ejecutado mediante un despliegue diplomático de gran magnitud orientado a la consecución de recursos fracasó, aunque no en su totalidad. Es decir, al no lograr que los funcionarios de alto nivel en el Ministerio se interesaran, los cuatro años de grandes avances impulsados por Cordovez empezaron a ser desmontados gradualmente sin mayores miramientos.

Al ver cada uno de los factores internos presentes en el momento de iniciar el proceso, es posible afirmar que, si bien, el apoyo y despliegue logístico le permitieron a Cordovez ejecutar de forma contundente muchas de sus ideas, le fue imposible enfrentarse a la mentalidad del burócrata tanto de alto nivel como algunos ubicados en posiciones de menor poder, quienes, al no estar interesados en perder las posiciones

ganadas, se enfrentaron en lo que les fue posible a muchos de los planes de mejoramiento.

La otra gran pérdida fue el no reconocer que la Academia era de vital importancia para la preparación de los futuros miembros del Servicio Exterior. Con su desaparición, se eliminó la posibilidad de garantizar la existencia de una profesión o, si se quiere, una carrera para los diplomáticos, con lo cual no llegó a concretarse la creación de varias generaciones preparadas con las mejores herramientas para ejecutar su labor, y que finalmente terminarían por reemplazar a los funcionarios más «relegados» y anticuados.

Finalmente, y como cierre del trabajo, la figura de Cordovez era externa a la Cancillería. Esto, según lo desarrollado por la teoría de la burocracia y que fue ampliamente expuesto en el inicio de la investigación, tuvo unas consecuencias negativas para emprender cualquier reforma.

Cordovez había desarrollado su carrera como diplomático por fuera de la entidad. Su paso por las Naciones Unidas le daba la experiencia necesaria; sin embargo, y como él mismo reconoce, lo convertía en un agente externo y desconocido a los procesos del Ministerio. Es posible que este punto no fuese considerado con el suficiente detenimiento ya que la enemistad generada no solo era por el cambio que pretendía impulsar, sino también por tratarse de un agente que no representaba a los burócratas que manejaba.

La teoría menciona claramente que, si el ejecutor es externo, sus propuestas de cambio son rechazadas con una mayor facilidad que las iniciativas surgidas del seno mismo de la organización. Estamos entonces ante un proceso de cambio estructural ejecutado desde afuera, y no surgido de las mismas filas del Ministerio. Posiblemente, si la ejecución hubiese quedado en manos de José Ayala Lasso, el otro gran diplomático ecuatoriano del siglo XX, seguramente las reacciones y la continuidad del proceso hubiesen tenido una mayor garantía.

Solo se ha mencionado el nombre de Ayala Lasso como referente para contrastar dos posibles escenarios para el cambio. Cordovez tuvo unos logros limitados por varias razones. Lastimosamente no sabemos cómo fue su relación personal con los funcionarios; sin embargo, por sus memorias, es posible reconocer que seguramente, por su experiencia y posición, no se trataba de un sujeto que negociara o llegara a muchos consensos.

He aquí la diferencia de implementar una reforma impulsada desde el interior, como posiblemente lo hubiese hecho Ayala Lasso o cualquier otro funcionario de carrera en el Ministerio, con la implementada desde afuera por un sujeto que se había hecho de un nombre, pero al interior de otros organismos multilaterales.

El consenso y el interés son dos puntos clave en cualquier proyecto de intervención de entidades burocráticas casi por encima de los beneficios o de lo ambiciosa que sea una intervención. Cambiar al Ministerio de Relaciones Exteriores no solo requería de un agente con las capacidades y las ideas para hacerlo, los recursos tecnológicos y financieros para hacerlo. Se necesitaba también de un interventor con el carisma, y la experiencia dentro de las filas de la organización para lograr que su proyecto no fuese visto como una imposición, sino como una necesidad para el bienestar de la entidad.

Por qué cambian o no las instituciones ha sido un eje central en todo el trabajo, y las respuestas dadas por la Teoría de la Burocracia se corresponden perfectamente con lo evidenciado por el estudio puntual de la Cancillería ecuatoriana. No cambian cuando los proyectos no logran captar las voluntades necesarias para su continuidad; tampoco cuando se trata de organizaciones capturadas por sectores sociales, los que han consolidado procedimientos de operación. No se da tampoco un cambio cuando los ejecutores son agentes externos a las filas de la organización que se pretende modificar. Y finalmente no cambian cuando no se consigue romper con las prácticas que legitiman la estructura establecida.

REFERENCIAS

- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Brown and Company.
- Bendor, Jonathan. 1988. «Formal models of bureaucracy». *British Journal of Political Science* 18 (3): 353-95.
- Bermeo, Silvia. 2008. «Las primeras mujeres en el Servicio Exterior del Ecuador». *Afése* 47: 191-203.
- Constain, Manolo. 2014. «Profesionalización del Servicio Exterior Colombiano, 1994-2010: Un ejercicio descriptivo del nivel académico de los funcionarios». *Documentos de Trabajo CIES* 4 (1): 4-16.
- Cordovez, Diego. 2013. *El mundo que he vivido: Memorias de diplomacia, de episodios y de gente*. Quito: Libri Mundi.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Delgado Gómez, Lorenzo. 1994. «El factor cultural en las relaciones internacionales: Una aproximación a su análisis histórico». *Hispania: Revista Española de Historia* 54 (186): 257-78.
- Diamant, Alfred. 1981. «Bureaucracy and public policy in neo-corporatist settings». *Comparative Politics* 14 (1): 101-24.
- Dirección General de Información. 1989. *Memoria de Relaciones Exteriores: Informe a la Nación del Canciller de la República Diego Cordovez 1988-1989*. Quito: Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- . 1990. *Memoria de Relaciones Exteriores: Informe a la Nación del Canciller de la República Diego Cordovez 1989-1990*. Quito: Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- . 1991. *Memoria de Relaciones Exteriores: Informe a la Nación del Canciller de la República Diego Cordovez 1990-1991*. Quito: Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 1989. «L'Histoire des Relations Internationales Vue par un historien». Ponencia presentada en *Conference on the History and Methodology of International Relations*, Perugia. 20-23 de septiembre.
- Fuentes, Claudio. 2007. «Internacionalización sin “modernización”: El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile». *América Latina Hoy* 46: 97-117.
- Hammond, Thomas, y Gary Miller. 1985. «A social choice perspective on expertise and authority in bureaucracy». *American Journal of Political Science* 29 (1): 1-28.

- Leyva, Giselle. 1988. «Política y burocracia». *Revista Mexicana de Sociología* 50 (2): 179-220.
- Lindblom, Charles. 1959. «The science of muddling through». *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Mintzberg, Henry, Gustavo Palafox de Anda, James Brian Quinn y John Voyer. 1997. *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Mitchell, William. 1988. «Virginia, Rochester, y Bloomington: Veinticinco años de la cosa pública y de la Ciencia Política». *Public Choice*. 56 (1): 101-19
- Moe, Terry. 1988. «La teoría positiva de la burocracia pública». En *La nueva economía política: Racionalidad e instituciones*, compilado por Mariano Tommasi y Sebastián M. Saiegh, 527-54. Buenos Aires: Eudeba.
- Morrow, William. 1978. «Bureaucracy and politics: dimensions and dangers». *American Society for Public Administration* 30 (1): 78-84.
- Niskaken, William. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master? - Lessons from America*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Noll, Roger. 1989. «Economic perspectives on the politics of regulation». *Handbook of Industrial Organization* 2: 1253-87
- Núñez, Pablo. 2001. *Relaciones Internacionales del Ecuador: En la fundación de la República*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Olson, Mancur. 2002. *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. 20.^a ed. Londres: Harvard University Press.
- Pereira Castañares, Juan Carlos. 1992. «De la historia diplomática a la historia de las Relaciones Internacionales: Algo más que el cambio de un término». *Historia Contemporánea* 7: 155-82.
- Peters, Guy. 1978. *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*. Nueva York: Longman.
- Rivadeneira, Alex. 2006. *Hacia un renovado marco conceptual de Política Exterior*. Lima: Universidad San Martín de Porres.
- Rizzo, Natalia. 2012. «Los profesionales de estado en Argentina: El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)». *Cuadernos, Política Exterior Argentina* 76 (107): 1-22.
- Rosati, Jerel. 1981. «Developing a systematic decision-making framework. Bureaucratic politics in perspective». *World Politics* 33 (2): 234-52.
- Siedman, Harold. 1998. *Politics, position and Power: The dynamics of federal organization*. 5.^a ed. Nueva York: Oxford University Press.
- Tullock, Gordon. 1966. «The politics of bureaucracy». *Administrative Science Quarterly* 11 (3): 488-90.

- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Weber, Max. 1998. «La política como vocación». En *El Político y el Científico*, de Max Weber, 19-84. Madrid: Alianza.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

278	Monserate Gómez, <i>Diálogos y tensiones entre comunidad y museo en Quito (2009 -2014)</i>
279	Santiago Andrade Mayorga, <i>Tutela constitucional del derecho de propiedad en Ecuador</i>
280	Diego Peña, <i>El convenio de accionistas en Ecuador</i>
281	Manai Kowii, <i>Sumakruray: Debates sobre el arte kichwa</i>
282	Gustavo Freire, <i>Formación en turismo: Una perspectiva empresarial</i>
283	Ana Robayo, <i>De la hacienda al Quito urbano: El caso del barrio La Concordia # 1</i>
284	Katty Bravo, <i>Brujas y diablos en el corregimiento de Yauyos (1660)</i>
285	Paulo César Gaibor, <i>Criminología mediática y victimología del miedo</i>
286	Iván Viteri, <i>Violencia simbólica y gestión educativa</i>
287	María Belén Garcés Custode, <i>Ecuador: Capitán Escudo y la construcción de la nación</i>
288	Yuri Gómez, <i>Luz y sombra en los Andes: Imagen fotográfica y poder en Martín Chambi y Sebastián Rodríguez</i>
289	Mauricio López, <i>La acción directa y el llamamiento en garantía en la legislación ecuatoriana</i>
290	Rosa Helena Rodríguez, <i>Disputa por la tenencia de tierras ejidales en el Gran Cauca (1857-1886)</i>
291	Juan Pablo Pozo Bahamonde, <i>Estado de derechos y el sistema económico, social y solidario en Ecuador</i>
292	Natasha Montero, <i>El derecho al ocio de los migrantes en Quito: Un enfoque de género</i>
293	David Quintero Ordóñez, <i>Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)</i>

Entre 1988 y 1992, como expresión de un fenómeno regional de renovación y actualización, varios gobiernos sudamericanos modernizaron su servicio exterior, con distintos resultados. En Ecuador, esta tarea la asumió el canciller Diego Cordovez, quien por su experiencia en diversos organismos multilaterales contaba con conocimientos, modelos y acercamiento a tecnologías de vanguardia, además de la capacidad para gestionar apoyos internacionales. Este estudio sustenta las razones por las que su implementación tuvo aciertos parciales e incluso fracasos, que se debieron a factores internos, de personal, estructurales y el desinterés de los gobiernos posteriores. Para desentrañar sus complejidades, se usaron postulados de la historia de la diplomacia y la teoría de la burocracia, así como reflexiones sobre la construcción del Estado.

David Quintero Ordóñez (Cali-Colombia, 1992), es historiador (2014) por la Universidad del Valle, Cali; y magíster en Estudios Latinoamericanos con mención Política y Cultura (2016) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Actualmente es estudiante del doctorado en Historia de los Andes de FLACSO Ecuador (2018-2021). Ganador de la convocatoria de estímulos de investigación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) en el año 2019.



9789942837349