

**PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
EXTERIOR COLOMBIANO, 1994-2010:
UN EJERCICIO DESCRIPTIVO DEL NIVEL
ACADÉMICO DE LOS FUNCIONARIOS**

Manolo Constain

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIES

ISSN-e 2357-3945
Número 4 | Abril 2014

Rector: Francisco Piedrahita Plata
Secretaría general: María Cristina Navia Klemperer
Director académico: José Hernando Bahamón Lozano
Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales: Adolfo Jerónimo Botero Marino
Director del Centro de Investigaciones CIES: Vladimir Rouvinski

Universidad Icesi

Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES)
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Calle 18 No. 122-135 Pance, Cali - Colombia
Teléfono: +57 (2) 555 2334
Fax: +57 (2) 555 1441
cies@icesi.edu.co
www.icesi.edu.co/cies

Comité Editorial

Hoover Alfonso Delgado Madronero	Jorge Ordóñez Valverde
Mario Alberto Cajas Sarria	Yecid Echeverry Enciso
Enrique Rodríguez Caporalli	Adrián Alzate García
Diego Alejandro Nieto Sachica	Diana Margarita Díaz Mejía
Margarita Leonor Cuéllar Barona	Vladimir Rouvinski
Adolfo Jerónimo Botero Marino	

Edición

Centro de Investigaciones CIES

Coordinación editorial

Adolfo A. Abadía | aaabadia@icesi.edu.co

Diseño editorial y Diseño Portada

Johanna Trochez
LaDeLasVioletas | ladelasvioletas_@hotmail.com

El Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES) no se hace responsable de las ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es) de los artículos. El contenido es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), y no reflejan la opinión de las directivas de la Universidad Icesi, del Centro de Investigaciones CIES, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, o de los editores de la SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIES.

Contenido

Abril 2014

Número 4

Prólogo	4
Análisis descriptivo del nivel académico de los funcionarios	5
La Educación, el punto de partida	6
Nivel educativo	6
Afinidad del nivel educativo	9
Funcionarios de carrera diplomática vs. funcionarios de libre nombramiento	13
Observaciones Finales	16

La serie de DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIES son informes o avances que documenta la actividad realizada por los investigadores adscritos al Centro de Investigaciones CIES con el propósito de consolidar un trabajo investigativo de carácter interdisciplinario, sobre cuestiones jurídicas, sociales y humanistas para contribuir a la comprensión y la solución de problemas de interés regional y nacional que se adelantan en la universidad, por medio de un lenguaje sencillo y accesible.

CIES ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS JURIDICOS,
SOCIALES Y HUMANISTAS

FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES

UNIVERSIDAD
ICESI

Profesionalización del Servicio Exterior Colombiano, 1994-2010¹

Un ejercicio descriptivo del nivel académico de los funcionarios

Manolo Constain es politólogo de la Universidad Icesi, Colombia. Fue joven investigador Colciencias.

Manolo Constain

Correo electrónico:
manoloconstain@hotmail.com

Prólogo

En los medios de comunicación, la comunidad académica e inclusive en algunos sectores del Estado existe una especie de consenso acerca del grado de profesionalización del servicio exterior colombiano. 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.²

Recientemente, el Gobierno Colombiano contrató a un grupo de expertos, conocido como la Misión de la Política Exterior, para que evaluaran la política exterior colombiana y dieran unas recomendaciones para mejorar la inserción del país en el sistema internacional. Según el informe final, este grupo de expertos considera no sólo que el servicio exterior está compuesto en su mayoría por personas que han sido nombradas directamente por el Presidente de la República, sino que además:

“la vinculación de personal provisional carece en la práctica de regulación: si bien se dice que las normas de personal son aplicables también a los funcionarios provisionales, el nivel de exigencia para su vinculación es casi inexistente. Además, en muchos casos el criterio de los nombramientos de los funcionarios es eminentemente político, incluso en cargos en los que semejante tendencia puede afectar de manera grave los intereses del país”

De esta forma, las representaciones diplomáticas colombianas en el exterior no cuentan con el personal adecuado para defender los intereses del Estado en el extranjero porque sus funcionarios no están capacitados

1 Los autores del prólogo son los profesores Juan Albarracín y Carlos Moreno..

2 Ver Arlene Tickner, Oscar Pardo y Diego Beltrán (2006). *¿Qué Diplomacia Necesita Colombia?, situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y del servicio exterior*, Universidad de los Andes, 2006; y José Ricardo Puyana Valdivieso (2008). “Los Diplomáticos Colombianos y la Toma de Decisiones de la Política Exterior de Colombia”, en Martha Ardila, Leonardo Carvajal, Javier Garay, Margarita Marín, Javier Niño y Ricardo Puyana, *La Toma de Decisiones de la Política Exterior Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

3 Misión de Política Exterior Colombiana, Informe Final, Abril 2010, p. 102.

para entablar negociaciones cada vez más complejas (y técnicas) en ámbitos multilaterales y bilaterales.

Los pedidos por hacer una reforma profunda del servicio exterior colombiano no se han hecho esperar. Precisamente, la Misión de la Política Exterior recomendó “evitar la politización del dispositivo internacional con una cuota de personal de carrera diplomática cuya proporción debería ser de al menos dos terceras partes en diez años, hasta llegar al 90% en el largo plazo”.⁴ Por ese motivo, la administración del Presidente Juan Manuel Santos, en cabeza de su Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, ha declarado que la profesionalización es un objetivo de su gestión.

Sin embargo, el punto de partida de una reforma efectiva al servicio exterior debe evaluar cuál es su grado de profesionalización, no sólo distinguiendo los funcionarios entre quienes forman parte de la carrera diplomática y quienes son nombrados directamente por el Presidente de la República. Se requiere un análisis más comprensivo en el que se contemplen la experiencia y trayectoria laboral y la formación académica de los funcionarios de las Embajadas y Consulados colombianos. Por tal motivo, desde un punto de vista académico y para la formulación de políticas públicas, urge preguntar: *¿Cuál es la diferencia del grado de profesionalización entre los funcionarios de carrera diplomática y de libre nombramiento y remoción del servicio exterior colombiano en el periodo 1994-2010?*

El siguiente *Working Paper* se enmarca en el proyecto de investigación “Profesionalización del Servicio Exterior Colombiano, 1994-2010”, aprobado y financiado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES) de la Universidad Icesi de cual somos investigadores principales. El presente documento es un primer producto elaborado por Manolo Constaín y ofrece un análisis descriptivo del nivel educativo de los funcionarios del servicio exterior colombiano. Se trata de un primer ejercicio a partir de una base de datos en proceso de conclusión y depuración basada en información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y por el Departamento Administrativo de la Función Pública, esta última en su página de internet. Es un primer trabajo exploratorio que será complementado en futuras publicaciones.

El punto de partida de una reforma efectiva al servicio exterior debe evaluar cuál es su grado de profesionalización, no sólo distinguiendo los funcionarios entre quienes forman parte de la carrera diplomática y quienes son nombrados directamente por el Presidente de la República.

Análisis descriptivo del nivel académico de los funcionarios⁵

Si se desea evaluar el grado de profesionalización de los funcionarios de Carrera diplomática y de Libre nombramiento y remoción del servicio exterior colombiano, conocer el nivel de educación de los funcionarios es el punto de partida correcto.

⁴ *Ibíd.*, p. 104.

⁵ Los datos utilizados para el presente estudio se basan en la base de datos brindada por los Profesores Juan Albarracín y Carlos Morenos, materia prima del proyecto “Profesionalización del Servicio Exterior Colombiano, 1994-2010”, aprobado y financiado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES) de la Universidad Icesi.

El objetivo principal de este documento es aportar a la solución de la pregunta de investigación antes descrita a través de la descripción de una serie de gráficas y matrices que ilustran el nivel de educación y la afinidad de los estudios de los funcionarios de carrera diplomática y de libre nombramiento y remoción del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Educación, el punto de partida

Nivel educativo

Antes que nada, es necesario hacer una ilustración generalizada del cuerpo diplomático de la Cancillería a partir de las siguientes tablas y gráficas.

Tabla 1.1. Composición de la Cancillería por rangos diplomáticos, 1994-2010:

Rango diplomático	Número de funcionarios	Porcentaje sobre el total de funcionarios
Consejero	136	10,81%
Cónsul de primera clase	80	6,36%
Cónsul de segunda clase	68	5,41%
Cónsul General	86	6,84%
Embajador	249	19,79%
Ministro Consejero	102	8,11%
Ministro Plenipotenciario	79	6,28%
Primer Secretario	174	13,83%
Segundo Secretario	163	12,96%
Tercer Secretario	56	4,45%
Vicecónsul	64	5,09%
Desconocido	1	0,08%
Total de funcionarios	1.258	100%

De acuerdo a la Tabla 1.1., para el periodo analizado (1994-2010), el cuerpo de funcionarios de la Cancillería clasificado por rangos diplomáticos se compuso en su mayoría por Embajadores (19,79%), Primeros Secretarios (13,83%), Segundos Secretarios (12,96%), Consejeros (10,81%) y Ministros Consejeros (8,11%). Los rangos que registraron el menor número de funcionarios fueron los de Tercer Secretario (4,45%), Vicecónsul (5,09%), Cónsul de segunda clase (5,41%), Ministro Plenipotenciario (6,28%), Cónsul de primera clase (6,36%) y Cónsul General (6,84%).

Para la descripción de la Tabla 1.2. es necesario tener en cuenta que los porcentajes están dados sobre el número total de funcionarios. Debido a que un mismo funcionario puede estar incluido en distintas categorías (pregrado, maestría y doctorado), no se pueden entender las categorías como excluyentes y los porcentajes se deben analizar individualmente por categoría. El análisis de este ítem debe ser cuidadoso, ya que una persona que

no tenga una especialización puede contar con una maestría o incluso dos. Así pues, Así pues, no porque el 20,83% de los funcionarios cuenten con una especialización necesariamente quiere decir que el resto de funcionarios no estén capacitados. Ahora bien, el 71,94% del total de funcionarios para el periodo registrado obtuvieron un título de pregrado, el 20,83% del total contaban con una especialización, el 17,73% con una maestría, y solo el 1,43% de los funcionarios tenían un título de doctorado.

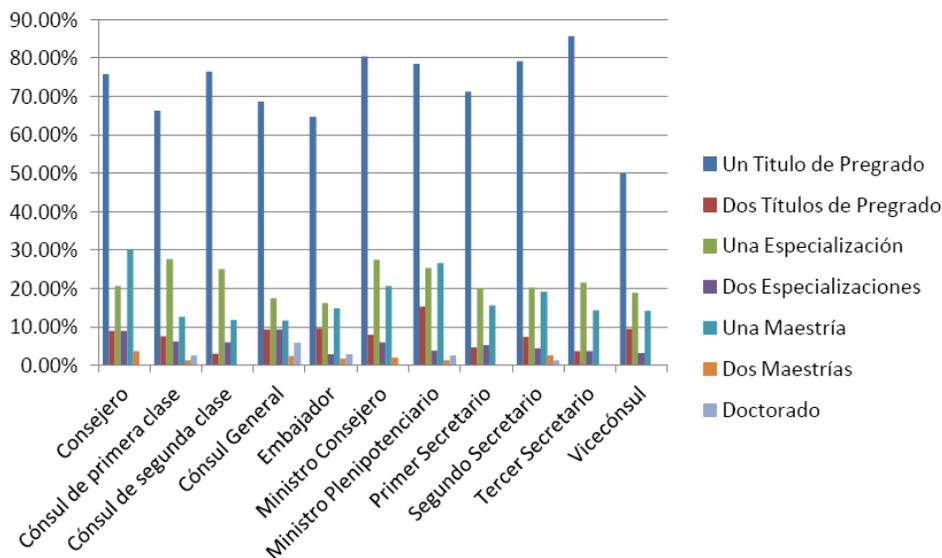
Tabla 1.2. Nivel de educación de los funcionarios, 1994-2010:

Nivel de Educación	Número	Porcentaje sobre el total de funcionarios
Funcionarios con un título de pregrado	905	71,94%
Funcionarios con dos títulos de pregrado	100	7,95%
Funcionarios con una especialización	262	20,83%
Funcionarios con dos especializaciones	65	5,17%
Funcionarios con una Maestría	223	17,73%
Funcionarios con dos Maestrías	19	1,51%
Funcionarios con Doctorado	18	1,43%

Tabla 1.3. Nivel de educación por rango diplomático (porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático), 1994-2010:

	Título Preg.	Dos Títulos Preg.	Espec.	Dos Espec.	M.A.	Dos M.A.	Ph.D.
Consejero	75,74%	8,82%	20,59%	8,82%	30,15%	3,68%	0%
Cónsul de primera clase	66,25%	7,50%	27,50%	6,25%	12,50%	1,25%	2,50%
Cónsul de segunda clase	76,47%	2,94%	25%	5,88%	11,76%	0%	0%
Cónsul General	68,60%	9,30%	17,44%	9,30%	11,63%	2,33%	5,81%
Embajador	64,66%	9,64%	16,06%	2,81%	14,86%	1,61%	2,81%
Ministro Consejero	80,39%	7,84%	27,45%	5,88%	20,59%	1,96%	0%
Ministro Plenipotenciario	78,48%	15,19%	25,32%	3,80%	26,58%	1,27%	2,53%
Primer Secretario	71,26%	4,60%	20,12%	5,17%	15,52%	0%	0%
Segundo Secretario	79,14%	7,36%	20,25%	4,29%	19,02%	2,45%	1,23%
Tercer Secretario	85,71%	3,57%	21,43%	3,57%	14,29%	0%	0%
Vicecónsul	50%	9,38%	18,75%	3,13%	14,06%	0%	0%

Gráfica 1.1. Nivel de educación de los funcionarios por rango diplomático (porcentaje sobre el total del número de funcionarios del mismo rango), 1994-2010:



Los rangos que registraron el menor porcentaje de sus funcionarios con una Maestría fueron los siguientes: Cónsul General (11,63%), Cónsul de segunda clase (11,76%) y Cónsul de primera clase (12,50%).

La Tabla 1.3. y la Gráfica 1.1. ilustran el número de funcionarios por rango diplomático de acuerdo a su nivel de estudios. Sin embargo, como no todos los rangos diplomáticos poseen el mismo número de funcionarios, es pertinente que el análisis no se haga en términos absolutos sino en términos porcentuales. De esta forma, se puede examinar proporcionalmente qué rangos diplomáticos tienen el mayor número de títulos profesionales.

Si se observa la tabla anterior se puede determinar que los Terceros Secretarios tienen el mayor porcentaje del total de funcionarios pertenecientes al mismo rango con un título de pregrado (85,71%), seguidos por los Ministros Consejeros (80,39%), y en tercer lugar los Segundos Secretarios (79,14%). Para esta misma categoría, los rangos que registraron el menor porcentaje de sus funcionarios con un título de pregrado fueron los de Vicecónsul (50%), Embajador (64,66%), y Cónsul de Primera Clase (66,25%). Aunque se registra un porcentaje bajo de funcionarios con más de un título de pregrado, el rango de Ministro plenipotenciario y de Embajador son los que mayor porcentaje registran de funcionarios con dos títulos de pregrado (15,19% y 9,64%, respectivamente). En cuanto a la tercera categoría, los Cónsules de Primera Clase registraron el mayor porcentaje de funcionarios con una especialización (27,50%), seguidos muy de cerca por los Ministros Consejeros (27,45%). Los Embajadores registraron el menor porcentaje; solo el 16,06% de los funcionarios pertenecientes a este rango poseen una especialización.

Ahora bien, a lo que se refiere a títulos de maestría, sorprende los bajos porcentajes registrados. El rango de Consejero, con solo el 30,15% de su personal con una maestría, es el que ocupa el primer lugar, seguido por los Ministros Plenipotenciarios (26,58%) y en tercera posición el rango de Ministro Consejero con 20,59%. Los rangos que registraron el menor porcentaje de sus funcionarios con una Maestría fueron los siguientes:

Cónsul General (11,63%), Cónsul de segunda clase (11,76%) y Cónsul de primera clase (12,50%). Resulta un dato interesante el hecho de que los rangos que registraron el menor número de funcionarios con maestría sean Cónsules. También resulta interesante y preocupante el bajo porcentaje de Embajadores con maestría, solo el 14,86%.

En cuanto a estudios de doctorado, el panorama es aún más preocupante. La tabla arroja que el rango que registra el mayor número de funcionarios con doctorado es el de Cónsul General con 5,81%, seguidos por los Embajadores (2,81%) y los Cónsules de Primera Clase (2,50%). Los Consejeros, Cónsules de Segunda Clase, Ministros Consejeros, Primeros Secretarios, Terceros Secretarios, y Vicecónsules no registran funcionarios con un título de doctorado durante el periodo analizado. Estos datos muestran que los funcionarios de la Cancillería con título de doctorado son una pequeña minoría, una realidad diciente de uno de los cuerpos estatales que mejor deberían estar preparados, siendo el doctorado una muestra de su nivel de profesionalización.

Afinidad del nivel educativo

Otro punto importante de profundizar respecto al nivel de profesionalización de los funcionarios del servicio exterior colombiano es la afinidad de su nivel educativo frente al servicio *per se*.

En la Tabla 2.1. se consideran los funcionarios que tengan uno, dos o más títulos profesionales afines al servicio exterior. Se hace la comparación porcentual tanto con el total de funcionarios con el mismo nivel educativo, así como con el total de funcionarios en la Cancillería. Así pues, de los 1005 funcionarios que cuentan con uno o más títulos de pregrado, el 64,18% cuenta con uno o más títulos de pregrado afín(es) al servicio exterior. De los 327 funcionarios que cuentan con una o más especializaciones, el 40,37% por ciento de ellos cuentan con especializaciones afines al servicio exterior. En cuanto a los títulos de maestría, el 59,09% de los funcionarios que cuentan con este tipo de título profesional tienen una o más maestrías afines. Finalmente el 55,56% de los funcionarios que cuentan con un doctorado han obtenido títulos de este tipo afines al servicio exterior.

Tabla 2.1. Afinidad del nivel educativo de los funcionarios, 1994-2010:

Nivel Profesional	Número de Funcionarios con un nivel profesional afín al servicio exterior	Número total de funcionarios con el mismo nivel profesional	Porcentaje sobre total de funcionarios con el mismo nivel profesional
Uno o más títulos de Pregrado	645	1.005	64,18%
Una o más especializaciones	132	327	40,37%
Una o más maestrías	143	242	59,09%
Doctorado	10	18	55,56%

Estos datos muestran que los funcionarios de la Cancillería con título de doctorado son una pequeña minoría, una realidad diciente de uno de los cuerpos estatales que mejor deberían estar preparados, siendo el doctorado una muestra de su nivel de profesionalización.

Tabla 2.2. Afinidad del pregrado por rango diplomático, 1994-2010:

Rango	Uno o más títulos de pregrado afines al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con uno o más títulos de pregrado	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con uno o más títulos de pregrado
Consejero	63	54,78%	115
Cónsul de primera clase	24	40,68%	59
Cónsul de segunda clase	35	64,82%	54
Cónsul General	49	73,13%	67
Embajador	131	70,81%	185
Ministro Consejero	64	71,11%	90
Ministro Plenipotenciario	57	77,03%	74
Primer Secretario	79	59,85%	132
Segundo Secretario	89	63,12%	141
Tercer Secretario	33	66%	50
Vicecónsul	19	50%	38

Para el nivel de pregrado se tiene que los rangos con mayor afinidad con el servicio exterior son los siguientes: Ministro Plenipotenciario (77,03%), Cónsul General (73,13%), Ministro Consejero (71,11%), y Embajador (70,81%).

Los rangos con menor afinidad en el nivel de pregrado son: Cónsul de primera clase (40,68%), Vicecónsul (50%) y Consejero (54,78%). Resalta que los dos primeros rangos con menor afinidad pertenecen a la sección consular del servicio exterior, parece ser que la mayoría de funcionarios que ocupan cargos como Cónsules de Primera Clase y Vicecónsules no tienen títulos de pregrado afines al servicio, lo que podría ser problemático en el ejercicio de sus labores.

Vale la pena anotar que de los funcionarios con títulos de pregrado afines, para el 94,1% su primer (o único) título de pregrado es afín al servicio exterior y solo para el 0,6% de estos funcionarios su segundo título de pregrado es afín con el servicio exterior. El 5,3% restante de los funcionarios con uno o más títulos de pregrado afines al servicio exterior tienen dos títulos de pregrado afines.

Para el 84,1% de los funcionarios con una o más especializaciones afines, su primera (o única) especialización es afín, en cambio para el 7,6% de estos funcionarios su segunda especialización es afín. El 8,3% de los funcionarios con especializaciones afines al servicio, tienen dos especializaciones afines.⁶

⁶ Los datos anteriores no se ven reflejados en la Tabla 2.2, pero se basan en datos presentes en la base de datos utilizada para el este trabajo.

Tabla 2.3. Afinidad de especialización(es) por rango diplomático, 1994-2010:

Rango	Una o más especializaciones afines al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con una o más especializaciones	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con Una o más especializaciones
Consejero	14	35%	40
Cónsul de primera clase	10	37,04%	27
Cónsul de segunda clase	3	14,29%	21
Cónsul General	10	43,48%	23
Embajador	21	44,68%	47
Ministro Consejero	17	50%	34
Ministro Plenipotenciario	12	52,17%	23
Primer Secretario	18	40,91%	44
Segundo Secretario	16	40%	40
Tercer Secretario	8	57,14%	14
Vicecónsul	3	21,43%	14

Parece ser que la mayoría de funcionarios que ocupan cargos como Cónsules de Primera Clase y Vicecónsules no tienen títulos de pregrado afines al servicio, lo que podría ser problemático en el ejercicio de sus labores.

Respecto a las especializaciones, se observan porcentajes más bajos en cuanto a la afinidad de estos títulos profesionales y el servicio exterior. Los rangos diplomáticos con mayores porcentajes de funcionarios con especializaciones afines son los Terceros Secretarios con un 57,14%, seguidos por los Ministros Plenipotenciarios con 52,17%, y posteriormente por los Embajadores (44,68%). Los rangos con menor afinidad en esta categoría son los Vicecónsules (21,43%), los Consejeros (35%) y los Cónsules de Primera Clase. Curiosamente estos rangos son también los que registraron el menor porcentaje de afinidad en el nivel de pregrado.

Tabla 2.4. Afinidad de maestría(as) por rango diplomático, 1994-2010:

Rango	Una o más maestrías afines al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con una o más maestrías	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con una o más maestrías
Consejero	29	63,04%	46
Cónsul de primera clase	8	72,73%	11
Cónsul de segunda clase	2	25%	8
Cónsul General	8	66,67%	12
Embajador	17	41,46%	41
Ministro Consejero	17	73,91%	23

Rango	Una o más maestrías afines al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con una o más maestrías	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con una o más maestrías
Ministro Plenipotenciario	11	50%	22
Primer Secretario	22	81,48%	27
Segundo Secretario	21	60%	35
Tercer Secretario	5	62,50%	8
Vicecónsul	3	33,33%	9

Para los funcionarios con maestrías afines al servicio exterior, el 93% de estos funcionarios tienen su primera (o única) maestría afín, en cambio para el 1,4% de los funcionarios su segunda maestría es afín al servicio exterior. El 5,6% de estos funcionarios con una o más maestrías afines tienen dos maestrías afines.

Los porcentajes de funcionarios con una o más maestrías afines al servicio exterior son un poco más altos que los de la categoría anterior aunque existe una brecha amplia entre aquellos rangos con mayores porcentajes de afinad con los de menor. Por ejemplo, se tiene que los Primeros Secretarios son los que cuentan con la mayor cantidad de funcionarios con maestrías afines al servicio exterior (81,48%), seguidos por los Ministros Consejeros (73,91%) y por los Cónsules de Primera Clase (72,73%). Por el contrario, los Cónsules de Segunda Clase solo cuentan con un 25% de sus funcionarios con maestrías afines al servicio, seguidos por los Vicecónsules (33,33%), y por los Embajadores (42,46%).

Tabla 2.5. Afinidad del doctorado por rango diplomático, 1994-2010:

Rango	Doctorado afín al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con Doctorado	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con Doctorado
Consejero	0	0%	0
Cónsul de primera clase	1	50%	2
Cónsul de segunda clase	0	0%	0
Cónsul General	3	60%	5
Embajador	4	57,14%	7
Ministro Consejero	0	0%	0
Ministro Plenipotenciario	1	50%	2
Primer Secretario	0	0%	0

Rango	Doctorado afín al servicio exterior	Porcentaje sobre el total de funcionarios del mismo rango diplomático con Doctorado	Total de funcionarios del mismo rango diplomático con Doctorado
Segundo Secretario	1	50%	2
Tercer Secretario	0	0%	0
Vicecónsul	0	0%	0

Para el caso de doctorados, ya que solo el 1,43% de los funcionarios registran un título de este tipo, carece de sentido hacer una comparación. Sin embargo, se puede anotar que en el caso de los Embajadores, que son aquellos que registran el mayor número de títulos de doctorado, el 57,14% de estos funcionarios cuenta con un título de este tipo afín al servicio exterior. No obstante en términos proporcionales, los Cónsules Generales registran el mayor número de funcionarios con doctorados afines al servicio exterior.

Funcionarios de carrera diplomática vs. funcionarios de libre nombramiento

Como se menciona en la introducción, existe la idea de que la proporción de funcionarios de carrera diplomática en el servicio exterior colombiano es considerablemente baja y que la vinculación de personal provisional o de libre nombramiento carece en la práctica de regulación y está sujeta a una dinámica de “favores” políticos. Debido a lo anterior es importante profundizar un poco más en esta dinámica y hacer una descripción comparativa en donde se observe que rangos son más vulnerables a estas prácticas. Lo anterior no pretende subvalorar el nivel profesional de los funcionarios de libre nombramiento; sin embargo, frente a la crítica generalizada en la literatura revisada de que la vinculación de este tipo de funcionarios tiende a estar expuesta a prácticas no del todo meritocráticas, es importante observar cuales son los rangos que se componen en su mayoría de funcionarios de libre nombramiento.

La Tabla y la Grafica 3.1 (ver abajo) evidencian claramente que el rango con el mayor número de funcionarios de libre nombramiento es el de Embajador. De acuerdo a los datos obtenidos solo el 3,3% de los embajadores del periodo que comprende el análisis han sido funcionarios de carrera diplomática, y el resto han sido nombrados por libre nombramiento. Lo anterior se torna inquietante cuando se tiene en cuenta que el rango de Embajador es el de más alto nivel en el servicio exterior y es el que debería componerse por funcionarios con mayor experiencia y conocimiento en el servicio. No se puede afirmar que por el hecho de ser funcionarios de libre nombramiento estos no cumplan con los requisitos antes expuestos; sin embargo, el bajo porcentaje de Embajadores de carrera diplomática plantea una serie de preguntas sobre el proceso meritocrático que se lleva a cabo para la selección de los funcionarios de más alto nivel en el servicio. Resalta también la desproporcionalidad de los funcionarios de libre nombramiento para el rango de Embajador frente a los demás rangos. Parece ser que la práctica de libre nombramiento se concentra en su mayor parte en la

De acuerdo a los datos obtenidos solo el 3,3% de los embajadores del periodo que comprende el análisis han sido funcionarios de Carrera diplomática, y el resto han sido nombrados por libre nombramiento. Lo anterior se torna inquietante cuando se tiene en cuenta que el rango de Embajador es el de más alto nivel en el servicio exterior y es el que debería componerse por funcionarios con mayor experiencia y conocimiento en el servicio.

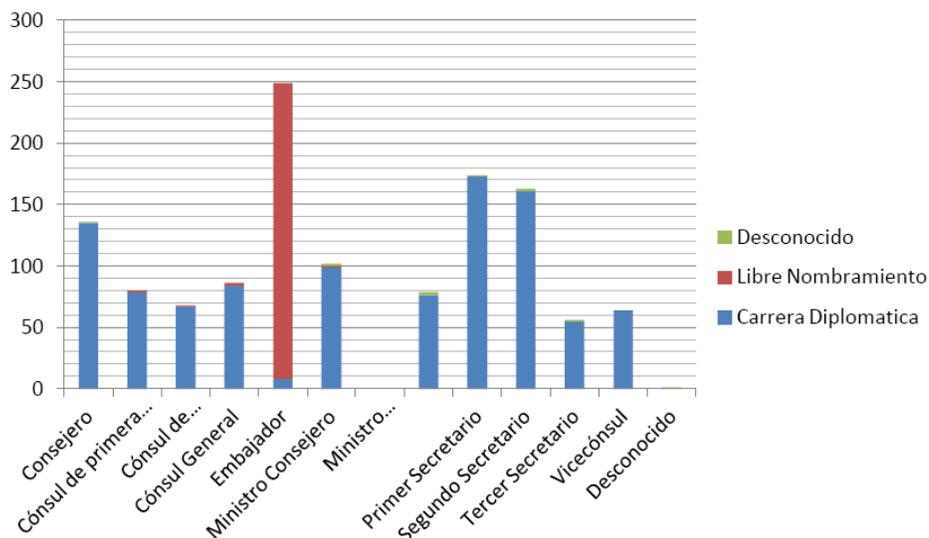
asignación de Embajadores, algo que fomenta la idea de un proceso carente de prácticas de meritocracia y guiado más bien por intereses y favores políticos.

En este punto es de extrema importancia hacer una comparación sobre el nivel de educación de los funcionarios de carrera diplomática y el de funcionarios de libre nombramiento. Como se anotó anteriormente, el hecho de que algunos funcionarios sean nombrados a través del libre nombramiento no implica que estos no estén lo suficientemente capacitados para ejercer su labor de forma efectiva.

Tabla 3.1. Libre nombramiento vs. carrera diplomática por rango diplomático, 1994-2010:

Rango	Carrera diplomática	Libre nombramiento	Desconocido
Consejero	135	0	1
Cónsul de primera clase	79	1	0
Cónsul de segunda clase	67	1	0
Cónsul General	84	2	0
Embajador	8	241	0
Ministro Consejero	99	1	2
Ministro Plenipotenciario	76	0	3
Primer Secretario	173	0	1
Segundo Secretario	161	0	2
Tercer Secretario	55	0	1
Vicecónsul	64	0	0
Desconocido	0	0	1

Gráfica 3.1. Rango diplomático, libre nombramiento vs. carrera diplomática, 1994-2010:



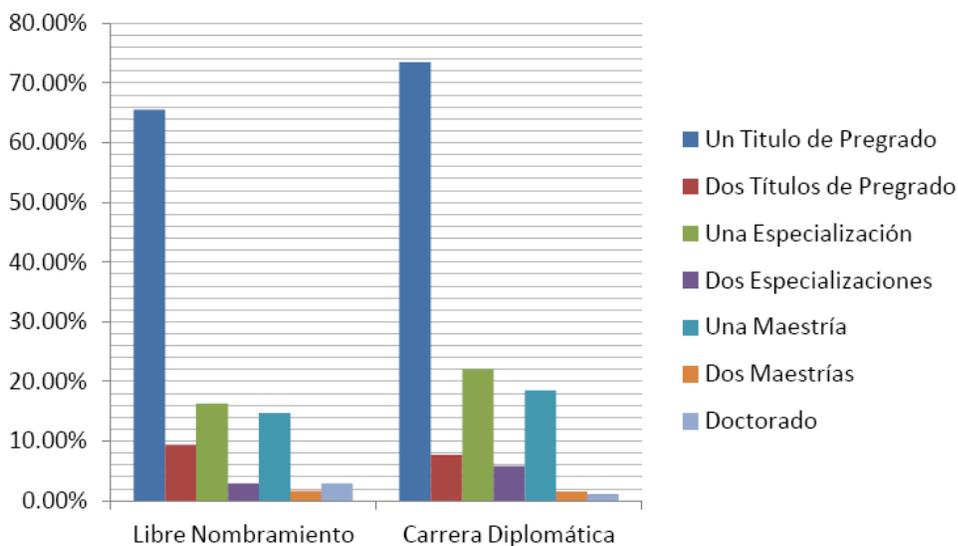
Un primer punto de comparación es el nivel de educación de estos dos tipos de funcionarios. La Tabla y la Gráfica 3.2 (ver abajo), nos muestran que respecto a los títulos de pregrado, existe un mayor porcentaje de funcionarios de carrera diplomática con un título de pregrado frente a los de libre nombramiento, pero esto se invierte cuando se habla de dos títulos de pregrado. Respecto a las especializaciones, se puede observar que los funcionarios de carrera diplomática mantienen una ventaja frente a los de libre nombramiento. Este también es el caso para las maestrías. Sin embargo, se encuentra un mayor porcentaje de funcionarios con doctorado para el caso de libre nombramiento. Aunque los porcentajes entre ambos tipos de funcionarios son cercanos, se puede concluir que, en cuanto al nivel educativo, los funcionarios de carrera diplomática tienen una leve ventaja sobre los de libre nombramiento, exceptuando el caso de doctorados.

Aunque los porcentajes entre ambos tipos de funcionarios son cercanos, se puede concluir que, en cuanto al nivel educativo, los funcionarios de carrera diplomática tienen una leve ventaja sobre los de libre nombramiento, exceptuando el caso de doctorados.

Tabla 3.2. Carrera diplomática vs. libre nombramiento por nivel educativo (sobre el total de funcionarios del mismo tipo), 1994-2010:

Tipo de Func.	Título Preg.	Dos Títulos Preg.	Espec.	Dos Espec.	M.A.	Dos M.A.	Ph.D.	Total de Func. por tipo
Libre nombra.	65,45%	9,35%	16,26%	2,85%	14,63%	1,63%	2,85%	246
Carrera diplomática	73,43%	7,69%	21,98%	5,79%	18,48%	1,50%	1,10%	1001
Desconocido	81,82%	0%	18,18%	0%	18,18%	0%	0%	11

Gráfica 3.2. Carrera diplomática vs libre nombramiento por nivel educativo (sobre el total de funcionarios del mismo tipo), 1994-2010:



Otro aspecto de gran importancia para determinar la diferencia en el nivel profesional entre funcionarios de carrera diplomática y de libre nombramiento es si su nivel educativo es afín al servicio exterior. Para lo anterior nos podemos

Se esperaría que el cuerpo diplomático fuera uno de los más preparados del Estado, y el hecho de que el 28,06% no hayan registrado un título de pregrado es algo que hay que revisar más a profundidad.

valer de las Tablas 3.3. y 3.4 (ver abajo). De acuerdo a los datos plasmados en las mismas, tenemos que para el caso de títulos de pregrado, los funcionarios de libre nombramiento tienen un mayor porcentaje de funcionarios con títulos afines al servicio exterior (70,11%) frente a los funcionarios de carrera diplomática (62,81%). Para las especializaciones, se repite el panorama anterior manteniendo los funcionarios de libre nombramiento una ventaja frente a los de carrera diplomática en cuanto la afinidad de sus especializaciones. Esto cambia para el caso de maestrías en el cual los funcionarios de carrera diplomática tienen un 20% más de funcionarios con títulos de maestría afines al servicio exterior respecto a los funcionarios de libre nombramiento. Finalmente, para el caso de doctorados se tiene que los funcionarios de libre nombramiento recuperan su ventaja frente a los de carrera diplomática en cuanto a la afinidad de este tipo de títulos de posgrado.

Tabla 3.3. Libre nombramiento, nivel educativo Afín vs No afín, 1994-2010:

Nivel profesional	Número de funcionarios de libre nombramiento con nivel educativo afín	Número total de funcionarios de libre nombramiento con el mismo título profesional	Porcentaje sobre total de funcionarios de libre nombramiento con el mismo nivel educativo
Uno o más títulos de Pregrado	129	184	70,11%
Una o más especializaciones	21	47	44,68%
Una o más Maestrías	17	40	42,50%
Doctorado	4	7	57,14%

Tabla 3.4. Carrera diplomática, nivel educativo Afín vs. No afín, 1994-2010:

Nivel profesional	Número de funcionarios de carrera diplomática con Nivel profesional afín	Número total de funcionarios de carrera diplomática con el mismo título profesional	Porcentaje sobre total de funcionarios de carrera diplomática con el mismo nivel profesional
Uno o más títulos de Pregrado	510	812	62,81%
Una o más especializaciones	110	278	39,57%
Una o más Maestrías	124	200	62%
Doctorado	6	11	54,55%

Observaciones Finales

Resulta interesante anotar que el rango con mayor registro de funcionarios, los Embajadores (19,79%), tienden a ser un rango que se compone de un alto número de funcionarios de libre nombramiento y remoción (ver Grafica 3.1.), y los de menor registro, los Terceros Secretarios, generalmente

son los rangos que asumen los funcionarios recién graduados de la carrera diplomática. Esto puede generar una desproporción de los funcionarios de carrera diplomática, y aquellos de Libre nombramiento.

En cuanto al nivel educativo de los funcionarios para el periodo del estudio, es preocupante que solo el 71,94% del total de funcionarios cuenten con un título profesional, e incluso más alarmante que solo el 1,43% cuenten con un doctorado. Se esperaría que el cuerpo diplomático fuera uno de los más preparados del Estado, y el hecho de que el 28,06% no hayan registrado un título de pregrado es algo que hay que revisar más a profundidad. El bajo porcentaje de funcionarios con maestría (17,73%) también es un dato que llama la atención.

Es importante que los Terceros Secretarios, que usualmente son el rango que ocupan los recién graduados de la Academia Diplomática, hayan sido los que registran el mayor porcentaje de sus funcionarios con un título de pregrado. Lo anterior manifiesta que las nuevas filas de la Cancillería se están nutriendo con funcionarios que en su mayoría cumplen con el requisito mínimo de un título de pregrado. Preocupa que los rangos diplomáticos con menor porcentaje de funcionarios con un título de pregrado sean algunos de los más importantes, como por ejemplo el de Embajador (64,66%) o el de Cónsul de Primera Clase (66,25%). El hecho de que solo el 50% de los Vicecónsules registren un título de pregrado es algo inquietante. En el caso de la especialización se repite el panorama anterior, y solo el 16,06% de los funcionarios con el rango de Embajador poseen una especialización. En un plano más general, solo el 26% de los funcionarios cuenta con una o más especializaciones, el 19,24% cuenta con una o más maestrías, y únicamente el 1,43% de los funcionarios cuenta con doctorado, una cifra preocupante. Algunos de los resultados dan para pensar que la información emitida por la Cancillería respecto al nivel educativo de sus funcionarios no es del todo precisa o no está actualizada.

La afinidad del nivel educativo de los funcionarios tiene un panorama más prometedor que el anterior. Para todos los niveles educativos, exceptuando las especializaciones, la mayoría de funcionarios tienen títulos afines al servicio exterior. Lo anterior es un signo positivo sobre el nivel de profesionalización del servicio ya que supone que la mayoría de funcionarios que cuentan con títulos de pregrado y posgrado tienen las herramientas necesarias para ejercer su labor de forma efectiva, habiendo cursado estudios afines a su actividad laboral.

Una de las observaciones más preocupantes es la desproporción que se observa en el número de funcionarios de libre nombramiento para el rango de Embajador. Este rango se compone en su mayoría -y con una diferencia abismal respecto a los otros rangos- de funcionarios de libre nombramiento. Aunque vale anotar que el hecho de que sean funcionarios de libre nombramiento no implica ninguna suposición sobre su nivel profesional, preocupa el modo en que se seleccionan los funcionarios que deben ocupar el rango más importante y representativo del servicio. La práctica de libre nombramiento carece de un proceso de selección justo en donde se escoja al futuro Embajador basado en el mérito. Por el contrario, esta práctica se presta

La afinidad del nivel educativo de los funcionarios tiene un panorama más prometedor que el anterior. Para todos los niveles educativos, exceptuando las especializaciones, la mayoría de funcionarios tienen títulos afines al servicio exterior.

a vicios políticos como el clientelismo y el favoritismo. El hecho de que el rango de Embajador sea, sin lugar a dudas, el rango con mayor número de funcionarios de libre nombramiento fomenta la idea de que “la vinculación de personal provisional carece en la práctica de regulación”.

Uno de los puntos que podría contradecir lo anterior es el argumento de que los funcionarios de libre nombramiento pueden contar con el mismo nivel de profesionalización de aquellos funcionarios de carrera diplomática o incluso uno mayor. Sin embargo, los datos muestran que el nivel de educación de los funcionarios de carrera diplomática y el de los de libre nombramiento es bastante similar, teniendo los primeros una ventaja sobre los segundos, exceptuando el caso de doctorados. Aunque el hecho de que los funcionarios de libre nombramiento cuenten con un mayor porcentaje de doctores puede ser un dato importante pero no es suficiente para argumentar que este tipo de funcionarios cuenten con un nivel de profesionalización mayor al de los funcionarios de carrera diplomática.

Respecto al otro punto de comparación entre funcionarios de carrera diplomática y de libre nombramiento, la afinidad de sus carreras y títulos de posgrado con el servicio exterior, la tendencia anterior se revierte. Tenemos entonces que para este caso, los funcionarios de libre nombramiento tienen, en términos generales, un mayor porcentaje de funcionarios con títulos afines al servicio exterior.

Lo que se puede concluir de lo anterior es que la diferencia entre ambos tipos de funcionarios, para los dos puntos descritos anteriormente (nivel educativo y afinidad) no es muy grande, y por más de que los funcionarios de carrera diplomática tengan una leve ventaja sobre los de libre nombramiento en cuanto a su nivel educativo, los segundos poseen la misma ventaja en cuanto a la afinidad de sus títulos de pre y posgrado. Parece ser entonces que, aunque existan críticas sobre la asignación de funcionarios de libre nombramiento a cargos diplomáticos, su nivel de profesionalización medido en el nivel educativo y la afinidad, no varía mucho respecto a sus pares de carrera diplomática. Sin embargo es importante anotar que la mayoría de funcionarios de libre nombramiento se ubican en el rango de Embajador⁷ y se sobreentiende que los funcionarios que ocupen este tipo de cargos deben ser los mejor preparados, cuestión que no queda clara en cuanto a la leve diferencia que existe con los funcionarios de carrera que ocupan las filas de los demás rangos diplomáticos. Lo anterior tampoco aliviana la crítica sobre el proceso de nombramiento para los funcionarios de libre nombramiento. Por más de que el nivel profesional entre ambos tipos de funcionarios sea similar, esto no justifica la asignación de cargos diplomáticos a través de procesos que no priorizan la meritocracia.

Es positivo el hecho de que para el nivel de pregrado los porcentajes de afinidad con el servicio exterior sean altos. También es bueno que los que ocupan los primeros lugares de afinidad en este caso sean rangos de alta importancia dentro del servicio exterior lo que se traduce en capacidades y conocimiento adecuado para que estos funcionarios ejerzan de manera efectiva sus cargos.

⁷ Ver Tabla 3.1.

Lo anterior tampoco aliviana la crítica sobre el proceso de nombramiento para los funcionarios de Libre nombramiento. Por más de que el nivel profesional entre ambos tipos de funcionarios sea similar, esto no justifica la asignación de cargos diplomáticos a través de procesos que no priorizan la meritocracia.

En términos generales, se registran bajos porcentajes de afinidad entre los funcionarios que cuentan con una o más especializaciones. Respecto a las maestrías, aunque se registran porcentajes más altos en cuanto a la afinidad con el servicio exterior, la brecha entre los rangos con mayores porcentajes y aquellos con menores es un detalle importante de resaltar. Finalmente, para el caso de doctorados, debido al bajo registro de funcionarios con este tipo de títulos, solo queda anotar que aquellos rangos de funcionarios con doctorado no registran porcentajes de afinidad mayores al 60%.

Sobre este punto, vale resaltar los bajos porcentajes de afinidad que registran los niveles educativos de los funcionarios de la sección consular. Los Vicecónsules y Cónsules de Primera Clase registran bajos porcentajes de afinidad para la mayoría de niveles educativos.

Los datos expuestos en el presente working paper nos dan una visión generalizada e inicial sobre el nivel educativo y la afinidad del mismo de los funcionarios del Servicio Exterior Colombiano. Sobre dichos datos, se debe continuar trabajando y profundizando para tener análisis mas rigurosos y completos sobre el cuerpo diplomático de la Cancillería y aportar con conocimiento a la profesionalización y evolución del mismo.

OTROS DOCUMENTOS DE LA SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIES

1. Rafael Silva Vega --- Antanas Mockus y Gustavo Petro: la dimensión de lo actitudinal en dos trayectorias políticas.
2. Luís Ernesto Valencia Ángulo --- Los afrocolombianos entre avances, confusiones y retrocesos en dos décadas de paradigma multiculturalista.
3. Hernando Taborda y Diego Medina --- Programación de computadores y desarrollo de habilidades de pensamiento en niños escolares: fase exploratoria



Universidad Icesi

Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES)
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Calle 18 No. 122-135 Pance, Cali - Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 - Ext. 8846 | Fax: +57 (2) 555 1441

Email: cies@icesi.edu.co

URL: www.icesi.edu.co/cies