

CENTRO DE PENSAMIENTO

Evaluación y Meritocracia

Evento realizado el 30 de enero de 2019

Seminario

**«Meritocracia: principios
normativos y debates
jurídicos»**



Escuela de Pensamiento

pensamiento.unal.edu.co/cp-merito



SEMINARIO, MERITOCRACIA PRINCIPIOS NORMATIVOS Y DEBATES
JURÍDICOS.

CENTRO DE PENSAMIENTO EN EVALUACIÓN Y MERITOCRACIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Lugar:

Auditorio Camilo Torres, edificio 201 de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la
Universidad Nacional de Colombia

Programación:

9:00 am. Palabras de Bienvenida, Presentación del CPEM y Presentación de los ponentes.
Iván Martínez Ortiz, profesor Facultad de Ciencias Humanas y miembro del CPEM.
Aura Nidia Herrera Rojas, profesora Facultad de Ciencias Humanas y directora del
CPEM.

Panel 1: Derechos, Constitución y Meritocracia para el empleo público.

9:20 am. Intervención del Profesor Andrés Abel Rodríguez
9:40 am. Intervención del Profesor Rodrigo Uprimny
10:00 am. Intervención Doctora Lilibiana Caballero
10:30 am. Preguntas y comentarios.

10:45-11:00 AM Receso

Panel 2: Debates acerca de la Meritocracia en el acceso a la educación superior.

11:00 am. Intervención de la profesora Aura Nidia Herrera Rojas
11:20 am. Intervención del profesor Andrés Felipe Mora
12:30 pm. Espacio para preguntas y comentarios finales.



Introducción.

Este seminario se desarrolló en el marco del ciclo de eventos realizados por el Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia en el año 2019, los cuales se propusieron con el fin de dar discusiones interdisciplinarias que logren generar un aporte al debate nacional sobre el mérito y la evaluación.

Las cuestiones en torno al mérito en Colombia se han caracterizado por un importante componente jurídico y normativo. En ese sentido, con el seminario se pretendió profundizar en dicha reflexión, además de introducir elementos críticos y normativos a propósito de la meritocracia en el acceso a la educación. Su estructura se dividió en dos paneles: en el primero se abordaron temas referentes a la estructura jurídica colombiana, identificando la génesis de los lineamientos jurídicos que tienen vigencia en la actualidad; el segundo se enfocó en los debates en torno a la meritocracia en el acceso a la educación superior en Colombia, considerando especialmente el caso de la Universidad Nacional de Colombia, las variaciones en la demanda y el funcionamiento de entidades similares en otros contextos.



Palabras de Bienvenida.

Prof. Iván Martínez Ortiz¹. – Prof. Aura Nidia Herrera².

Este evento convocado por el Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia (CPEM), es uno dentro de muchos que se están haciendo sobre los debates del mérito a nivel nacional. En esta ocasión, el seminario se compone de dos grandes partes: la primera se configura como un espacio de reflexión jurídica y normativa sobre el mérito y empleo público, mientras que la segunda parte aborda el tema del mérito en el acceso a la educación.

El CPEM se compone de un grupo de profesores y profesionales, quienes cuentan con una larga experiencia en el diseño y ejecución de procesos meritocráticos en todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado. A raíz de las diversas reflexiones que se han dado en el marco de dichos procesos, se tomó la decisión de llevar el debate un paso más allá con el fin de ser propositivos y reflexivos, buscando contribuir con propuestas de política pública que logren transformar la realidad del país.

Fue gracias a la convocatoria del Sesquicentenario de la Universidad Nacional de Colombia que se logró articular este proyecto, constituyéndose como un Centro de Pensamiento de la universidad. Este grupo interdisciplinar de profesionales reconoce las diferentes posturas, pasando por las puramente filosóficas y complementándose con los debates sociológicos, económicos, psicológicos, políticos y legales, entre otros.

Finalmente, como dato histórico a propósito del mérito y la evaluación en el acceso al empleo público, este espacio nos permite recordar como la profesora Mercedes Rodríguez³ ofreció servicios de evaluación a la sociedad bogotana, especialmente en dos casos: primero, ayudando en la selección de empleados de la empresa del Tranvía de Bogotá y, segundo, colaborando con la selección de los estudiantes del Colegio Mayor San Bartolomé.

¹ Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Psicólogo egresado de la misma universidad, Especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la Universidad de los Andes. Cuenta con más de 30 años de experiencia en el sector privado y público, siendo docente en diversas universidades tanto nacionales como extranjeras.

² Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, Psicóloga de la misma universidad, Especializada en Estadística y título Doctorado en Evaluación y Tecnología informática en Ciencias del Comportamiento por la Universidad de Barcelona. Actualmente ejerce como directora del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia y del Laboratorio de Psicometría de la Universidad Nacional.

³ Fundadora del actual Departamento de Psicología, antes de que fuera un Instituto de Psicología Aplicada.



Panel 1:

Derechos, constitución y meritocracia para el empleo público.

Este panel tuvo como objetivo principal reflexionar, desde la perspectiva del derecho, sobre los avances y retos de la meritocracia en el empleo público. Para ello, se contó con la presencia de expertos en el tema, quienes, a partir de su formación y experiencia profesional, lograron desarrollar un diálogo a partir de los elementos, que, a su criterio, tienen incidencia en la materialización de los derechos y la construcción de la meritocracia.

Intervención Prof. Andrés Abel Rodríguez⁴.

“La ley debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para castigar. Todos los ciudadanos, siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que las de sus virtudes y sus **talentos**”. Esta disposición hace parte del artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que se aprobó en el marco de la Revolución Francesa. Se trata, por ende, de una de las primeras menciones del principio meritocrático para el acceso al empleo público que se ha desarrollado como uno de los pilares fundamentales de la meritocracia en el Estado de Derecho.

En efecto, existe un vínculo profundo entre el mérito y el Estado de Derecho, en aras del desarrollo y fortalecimiento de este último. En términos teóricos, se supondría que este referente fundamental y básico para el constitucionalismo moderno no debería tener mayor esfuerzo en su implementación jurídica-normativa, sino que, por el contrario, debería aplicarse en todos los cargos, a excepción de los de elección popular.

Por su puesto, tanto en Colombia, como en otros países, esta concepción no se ha logrado implementar como se planteó inicialmente. En el contexto colombiano, este principio y sus límites se ponderan con otros principios, haciendo que sea difícil identificar un solo camino a lo largo del tiempo. Es así que el sentido y los límites de la meritocracia se pueden analizar en dos casos principalmente:

⁴ Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, abogado de la misma universidad, magíster en Filosofía del Derecho de la Universidad de París II, magíster en Derecho Público de la Universidad París I, Doctor en Derecho Público de la Universidad de Grenoble-Alpes (Francia).



- 1) Primer Debate: El debate de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los concursos de méritos cerrados, se concentra en los principios de legalidad y transparencia, variando su postura a lo largo de los años y tomando como referencia la sentencia emitida por la Corte el 7 de octubre de 2017, en donde, se pone en evidencia esta primera tensión. Son tres los momentos en los que la Corte da visto bueno a los concursos cerrados: en el año 2002, reconociendo concursos cerrados y mixtos; por su parte, la Sentencia C-266 de 2002, mediante la que la Corte excluye los concursos cerrados al considerarlos inconstitucionales; finalmente, la sentencia C-034 de 2015, mediante la cual se acepta y reafirma la tesis central de que los concursos cerrados solo son admisibles en concursos de carrera mixtos.

- 2) Segundo Debate: Se basa en la suspensión, por medida cautelar del Consejo de Estado, de la convocatoria 428 para proveer cargos en varias entidades del Estado. Se señala que es la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) la que debe llegar a acuerdos con la entidad convocante y, por lo tanto, se deben suscribir los actos de la convocatoria por ambas entidades, buscando garantizar los recursos económicos para adelantar el proceso. En este caso la meritocracia se ve sometida a unos obstáculos que ponen en riesgo todo el proceso adelantado para proveer cargos públicos por la ausencia de la firma del director de una entidad. El efecto práctico de las más de 500 tutelas radicadas vinculadas a este tema en específico y la correspondiente intervención del Consejo de Estado es que se generó incertidumbre ante los procesos adelantados en más de 82 entidades públicas, que contaban con 13 mil vacantes y cerca de 200 mil participantes, quienes ya habían presentado las pruebas y en algunos casos ya estaban esperando ser nombrados en los cargos.

Hasta este punto solo se han planteado algunas bases del debate sobre el mérito en el acceso, el ascenso y la permanencia en el empleo público en Colombia, mencionando someramente sus implicaciones sociales, económicas y políticas, de cara a una necesidad manifiesta del país, por tener una administración eficiente y completa.



Intervención Prof. Rodrigo Uprimny.⁵

A grandes rasgos, el acceso al servicio público y a los servicios escasos se basan en principios que recogen elementos del Estado de derecho y la democracia, pero que tienen problemas si se plantea una visión restrictiva de la meritocracia. Esta, mal entendida, genera desigualdad y pobreza en las sociedades. Inicialmente, se deben plantear dos interrogantes: ¿qué se entiende por meritocracia? y ¿cuál es su vínculo con los tratados de derechos humanos? Esto último acercándonos a la Constitución Política de Colombia, la cual tiene unos contenidos destacables sobre este tema.

Son las perspectivas sociológicas y filosóficas las que dejan entrever las críticas más fuertes hacia la meritocracia. El término “**meritocracia**” o el uso de la palabra es relativamente reciente y, paradójicamente, nace con una connotación negativa. El caso de la meritocracia es similar al del impresionismo en la pintura que, con el paso del tiempo, pasó de ser muy criticado, a ser reconocido por sus virtudes.

El surgimiento de las críticas se da ante un modelo tripartito de escuela en Inglaterra, donde a los 11 o 12 años clasificaban a los jóvenes por su inteligencia, limitándolos a ir a determinadas escuelas y a formarse en determinados oficios, haciendo que se encasillen socialmente a grupos amplios de la sociedad. Así, los recursos públicos en Inglaterra se disponían para formar a la sociedad de acuerdo con sus capacidades. Sin embargo, la visión inicial del mérito generaba una desigualdad cíclica y permanente.

La paradoja en la evolución del concepto hace que se desarrollen dos dimensiones para entenderla. En primer lugar, surge la dimensión negativa, que hace que el acceso a derechos o a bienes escasos se vea limitado por los procesos de selección, que excluyen en determinados grados y momentos de la vida por nivel socioeconómico, género, sexo, condiciones religiosas y amiguismos. En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, admite que la selección para el acceso a la educación superior con base en lineamientos meritocráticos es un ideal frente a la defensa del derecho humano inalienable de una educación básica, donde no se aplican estos criterios. La segunda dimensión es aquella que entiende la meritocracia como un principio opuesto al clientelismo, limitando, como en el caso de Estados Unidos, el *spoils system* según el cual quien gana se

⁵ Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Abogado, con maestría en Sociología del Desarrollo de la Universidad Paris I y Doctor en Economía de la Universidad de Amiens. Miembro de Dejusticia, miembro de la Comisión Internacional de Juristas y del Comité DESC de Naciones Unidas.



Lleva todos los cargos y pone a sus amigos en el poder, haciendo que la política sea cada vez más conflictiva.

Esta situación nos lleva a preguntarnos qué se entiende por merito, y la respuesta inicial para esta cuestión consiste en afirmar que tiene mayores méritos el que tiene más capacidad o idoneidad técnica, más conocimientos y más talentos para acceder a bienes, servicios, derechos o mejoras.

Un gran ejemplo de meritocracia es el acceso a los programas de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia. Tanto los profesores como los alumnos presentan este elemento con mucho orgullo, ya que es muy difícil decir que alguien ha entrado a pregrado por **“palanca”**; los aspirantes acceden tras superar el examen de conocimientos y competencias, en donde no se preguntan las condiciones de vida del individuo, sino que se miden sus capacidades.

Dicho así, la meritocracia tiene enormes virtudes. Inicialmente combate los privilegios y por ello se debe considerar como fuente para desarrollar tres grandes principios de los estados Democráticos: la igualdad para competir, como lo plantea la Revolución Francesa; el segundo sería un principio con una dimensión utilitaria, ya que en la medida en que accedan los mejores, mejora el servicio público; el tercero es implícito, y es que la meritocracia puede mejorar y pacificar la política, generando así un ejercicio del poder más tranquilo, teóricamente hablando.

Fernando Guillen planteó que las guerras del siglo XIX en Colombia no estaban motivadas por ideologías, por conflictos de clase o por disputas económicas; las guerras del siglo XIX eran netamente entre funcionarios públicos en armas defendiendo su puesto, contra aspirantes a funcionarios públicos buscando los puestos. Puede ser exagerado pero la política y su ejercicio era y aún es en muchos casos divisivo y dañino.

Desde 1957, mediante el plebiscito que le dio inicio al Frente Nacional, Colombia consagró un sistema de carrera fuerte que nunca se logró consolidar como se diseñó originalmente (Jiménez, 2012). Es la Constitución de 1991 la que recoge, retoma y apunta de nuevo al principio meritocrático, en las siguientes disposiciones:



- Artículo 125: Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

- Artículo 126: Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

- Artículo 130: Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Frente a estas disposiciones se plantean algunos problemas. El primero es el de cómo materializar el principio de meritocracia, puesto que a este respecto falta mucho por hacer, Por ejemplo, en el poder judicial la provisionalidad se ha extendido, el 40% de los funcionarios se encuentra en esta situación que en ocasiones responde al amiguismo y el intercambio de favores. Además, se suele pensar que los funcionarios de carrera no están comprometidos, pero esto no es necesariamente así y, a partir de lo que está pasando, lo que se debe mejorar es la carrera como tal.



Un último factor por considerar es cómo aplicar un mínimo de meritocracia en los cargos de libre nombramiento y remoción, por ejemplo, para ser fiscal, procurador o juez de la Corte Suprema. En estos cargos no se aplica este principio, ya que de una terna se nombra al que más convenga, o como en el caso del actual Fiscal General, de la terna se nombró a una persona sobre la cual recaen muchas dudas, porque omitió información sobre sus vínculos con Odebrecht y el Grupo Aval⁶.

El problema con la meritocracia, en determinados casos, es cuando su alcance se absolutiza y se entiende con una concepción restringida, ya que a veces se olvida cómo se desarrolla la adquisición de competencias y el esfuerzo humano para aplicar a un cargo. Es decir, no se valora el trasfondo de la estructura social que limita a quienes se esfuerzan por mejorar sus condiciones, tal como ocurre en Brasil, donde las élites han controlado las universidades e instituciones públicas, volviendo los insumos públicos a servicios de las élites. Se genera, en consecuencia, una de las peores exclusiones que se puedan registrar, haciendo irrefutable el valor de acceso, ya que se prevé que lleguen los mejores, sin medir los esfuerzos humanos.

Intervención Dra. Liliana Caballero.⁷

Colombia tiene un registro de cerca de un millón doscientos mil servidores públicos (DAFP, 2018). Las investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), demuestran que es un Estado muy pequeño ante las demandas derivadas de su extensión territorial y las necesidades en términos de provisión de bienes y servicios públicos. A pesar de esto, siempre se piensa que se debe recortar el empleo público, teniendo en cuenta que existen 6.600 entidades públicas, de las cuales, 6.103 corresponden al orden territorial, incluyendo las alcaldías locales.

De estos servidores, el 28% son profesores y el 35% son miembros de las fuerzas armadas, esperando que en un país en paz la cifra de uniformados disminuya. Son 142 mil

⁶ Se recomienda consultar: <https://www.semana.com/nacion/articulo/caso-odebrecht-nestor-humberto-martinez-contra-las-cuerdas/591239>

⁷ Ex directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), es abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con Especialización en Derecho Penal y Criminología de la misma universidad. A lo largo de su carrera se ha desempeñado como asesora de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Fundación Ford, Transparencia por Colombia, USAID, Alcaldía Mayor de Bogotá, Fundación Caro y Cuervo, entre otras.



personas vinculadas a instituciones del orden nacional y 187 mil en el orden territorial. Sin embargo, en el primero existen 74 mil contratistas y en el segundo 170 mil; en el país a este fenómeno se le conoce como el de las nóminas paralelas, que son personas que se contratan por carencia de personal, práctica que ha tenido serios cuestionamientos ya que, en muchos casos, se recurre al clientelismo.

Desde varios frentes de análisis, la normatividad del empleo público está atrasada; es la jurisprudencia la que ha forzado los debates para aumentar la calidad o reconocer que deben ser modificadas las reglas de juego. Por regla general, el ingreso es por concurso, con base en las capacidades de los postulantes; en paralelo, un porcentaje mínimo son los cargos de libre nombramiento y remoción que demandan confianza y dan cuenta de una meritocracia particular para estos cargos.

Por otro lado, en el Gobierno Nacional se llevan a cabo procesos de transparencia, como es el de publicar las hojas de vida por medio de la página de internet de la Presidencia, además del acceso público a las pruebas comportamentales. Son los jefes de control interno quienes tienen la tarea de prevenir la corrupción y denunciar si esta se ha inmiscuido en algún concurso. Hay varios ejemplos de aplicación del principio meritocrático, como es el caso de los gerentes de hospitales, quienes se someten a concursos, o los jefes seccionales de diferentes entidades (ICBF, IGAC, ESAP) que se presentan a una convocatoria y a un proceso de evaluación, para conformar una terna y de ella el gobernador elija al aspirante que considere idóneo para cumplir con la función a encomendar.

En los últimos 8 años, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), se han adelantado cerca de 30 mil procesos de méritos en diferentes niveles. Esta entidad se comprende como un ente autónomo con fuerte defensa constitucional, que administra y se especializa en los concursos. No obstante, cuenta con dificultades para hacer investigación y vigilancia del ejercicio en el empleo ya que, por su autonomía, no se le asignan suficientes recursos para ello.

Por otro lado, cuando se habla de concursos, tanto las entidades públicas como la sociedad se recientan frente a la provisionalidad que es un tema serio que debe ser atendido con urgencia, tanto en lo territorial como en lo nacional. En muchos casos es por allí por donde se logran mantener cuotas de clientelismo perpetuo, fenómeno que es muy difícil de



vencer y de evidenciar. La provisionalidad del orden nacional es del 31% y en el territorial es del 70% en la carrera administrativa, solo el 30% de los cargos se somete a concursos y se logra el nombramiento.

Este proceso tiene un orden. Inicialmente, el costo de proveer un cargo oscila entre 8 y 12 millones de pesos, forzando a establecer un marco de precios para los cargos; además, nunca hay recursos para entidades grandes y pequeñas en este ámbito, ya que se destinan a otras necesidades, esto es en más escuelas, más vías o más educación. Por ello se afirma que en Colombia no existe una carrera administrativa, sino que existe un sistema público de empleo que tiene elementos de meritocracia en algunos casos, sin posibilidad de ascenso o mejoría por muchos años.

Otro problema serio versa sobre la escala salarial. En muchos casos las diferencias en la remuneración de un cargo de nivel inferior frente a uno de nivel superior son mínimas. ¿Alguien consiente competiría por ascender a pesar que no mejoraría sus ingresos? La respuesta lógica es que no lo hará y el Ministerio de Hacienda tampoco da certeza para mejorar estas cifras. Por otro lado, no existe movilidad horizontal, no se valoran primas adicionales o incentivos por buena gestión y eso también limita el ejercicio de la carrera.

Además, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) no ha podido cumplir con la tarea encomendada, con su obligación de formar servidores públicos con programas de calidad, en aras de asegurar unas condiciones mínimas. Estos problemas son tanto institucionales como estructurales del caso colombiano, en donde temas como género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se limitan en muchos escenarios de la rama ejecutiva.

Bibliografía Sugerida:

- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Caracterización del empleo público. Bogotá. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/caracterizacion-del-empleo-publico>
- Jiménez, William (2012). Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia. Bogotá. Reflexión política año 14 N° 28.



Panel 2: Debates acerca de la Meritocracia en el acceso a la educación superior.

Este panel se preocupó por comprender las condiciones de acceso a la educación pública de calidad en Colombia, considerando varios elementos que inciden en este proceso, especialmente en el caso de población en condición de discapacidad y en población que no cuenta con las mismas condiciones formativas, al compararla con grupos sociales más estables y con más y mejores recursos a su disposición. En ese sentido, los expertos invitados debatieron sobre los lineamientos generales que rigen este sistema en el país.

Intervención Prof. Aura Nidia Herrera.

Inicialmente, se busca introducir algunas ideas que desde el Centro de Pensamiento que parecen relevantes en el uso de estrategias meritocráticas y en el uso de herramientas para el acceso a la educación, especialmente, en la educación pública superior. En el CPEM se tienen dos intereses, primero, estudiar las vías de acceso al empleo, y segundo, el acceso a la educación es el otro; siendo estos los dos ámbitos en los que se ha identificado una mayor relevancia del mérito, aun cuando cada caso tiene sus propios escenarios y particularidades que hacen pensar en relativizar este principio, junto a reevaluar el uso de las herramientas y el entorno en donde se apliquen.

Iniciando por una idea central que se aborda en el panel anterior, en donde se plantea ¿qué es el mérito? Y ¿cómo lo podemos concebir? y desde allí ¿cómo se justifica el proceso de tomas de decisiones? Y ¿desde donde se puede reconocer?, una primera hipótesis podría ser abordarlo como las bondades de la naturaleza y del azar genético, y por el contrario, una segunda sería concebirlo como un comportamiento sostenido de la persona que la lleva a cumplir o no determinadas metas al interior de un sistema social.

Estas concepciones son bien diferentes y parten de puntos distintos, además, no cuentan con una única respuesta verdadera; esto se ha logrado concluir desde el CPEM tras el desarrollo de diferentes escenarios académicos acompañados de la participación de invitados internacionales. Cuando se habla de mérito se habla de reconocer diferencias, si no existieran diferencias individuales no tendríamos razón de ser, se habla de diferencias en muchos

aspectos y entornos; aceptar dichas diferencias equivale a aceptar posturas con jerarquías sociales o aceptar que sobre estas diferencias tenemos derechos diferentes, sobre todo cuando se habla de acceso a la educación.

Entonces, frecuentemente se cae en posturas rígidas que niegan las diferencias y limitan los debates estructurales sobre la sociedad, la ley, las oportunidades, forzando a negar que somos diferentes, legitimando jerarquías sociales o negando acciones afirmativas para grupos particulares, lo cual genera grandes efectos negativos a largo plazo.

Cuando se habla de usar el principio del mérito en la educación, se pueden analizar las bondades y falencias, que al igual que en el empleo público, se hacen evidentes considerando el hecho de que en principio tiene bondades como limitar el clientelismo o el efecto de mejorar la gestión pública del empleo público, maximizando recursos y valorando los procesos públicos. Desde la perspectiva educativa, en donde un estudiante entra o no entra por otras variables que afectan el ejercicio del mérito, los procesos son ampliamente aceptados. Esto a pesar de que se ha reconocido que existen serias limitaciones y afectaciones, que, en muchos casos, no las causó ni las fabricó el joven aspirante, pero que sí afectan la participación de este público en convocatorias y su posibilidad de acceso a derechos en vinculaciones masivas.

En consecuencia, en el Centro de Pensamiento se han suscitado debates que se preocupan y se enfocan en esas limitaciones, que son menos obvias que las bondades, y que, a largo plazo, deben ser atendidas desde múltiples sectores. Este es un motivo que obliga a ser propositivos en el debate de los límites de las bondades y los limitantes reales del mérito, como, por ejemplo, ser fuente primaria de reproducir desigualdades en el caso de la educación; hay muchachos que a pesar de venir de condiciones diferentes y entornos familiares muy complejos y afectados, deben competir en igualdad de condiciones con otros que han tenido acceso a mejores entornos educativos y familiares. Esto claramente termina legitimando las desigualdades porque se pierde la oportunidad de acceso y no se puede quejar ante nadie por su fracaso. Este es un elemento adicional de la meritocracia a considerar.



Aunado a lo anterior, esos riesgos son legitimados por procesos de méritos, en donde los principios protegen esas prácticas, el debate que se plantea es ¿cómo llevarlo a la práctica sin recaer en estas posturas? Finalmente, la educación y el empleo se justifican con argumentos como los que se han planteado, con la idea de bienes escasos en donde el empleo y la educación tienen una cabida amplia y aplicabilidad. Se considera que la educación superior no es un bien escaso, sino que, es un derecho fundamental que el Estado debe asegurar permanentemente, sin medir los medios y los fines de este ejercicio.

Intervención Prof. Andrés Felipe Mora.⁸

Inicialmente se plantea que la meritocracia no debería estar vinculada al campo de la educación. Para sustentar eso, la presentación se divide en dos momentos: el primero es reconocer la importancia del surgimiento de la meritocracia como concepto y la vinculación con la igualdad de oportunidades; el segundo, evalúa los límites del concepto de igualdad de oportunidades y meritocracia, identificando que este conjunto de límites son perversos para la educación y en especial para la educación superior.

En principio se deben abordar los elementos y principios que vienen desde la economía, de los cuales la profesora Aura Nidia Herrera logra resaltar muy bien algunas características y su vínculo con el mérito. Es necesario partir de que estas posturas reconocen que los bienes son escasos y que su destinación también es escasa y que, por lo mismo, se debe buscar mejorar la eficiencia. Si se tienen recursos escasos, el problema es ¿cómo usar o emplear correctamente esos recursos escasos?

Lo que plantean los economistas es que la mejor manera de emplear los recursos escasos es garantizando la competencia perfecta, entre más competencia se tenga mejor uso se les dará a estos bienes y servicios. Se espera que la sociedad use los recursos eficientemente y como consecuencia de esto, la sociedad en general será más feliz, satisfaciendo las preferencias del mayor número de personas.

⁸ Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y de la Universidad Nacional de Colombia. Es Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Ciencias Económicas de la misma universidad, Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del mismo centro formativo, además de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Université Catholique De Lovain.



Se puede evidenciar que el trasfondo de esta lógica es puramente utilitarista y evidentemente económico, como lo plantean las escuelas neoclásicas, en términos del problema por resolver. El resultado de esto es que podemos tener sociedades eficientes, pero profundamente desiguales, en otras palabras, los economistas hablan de una disyuntiva entre eficiencia y equidad o igualdad, tratando de ser eficientes se hacen sociedades desiguales. En consecuencia, nace la idea de igualdad de oportunidades como punto medio entre igualdad y eficiencia, garantizando una competencia equitativa, saliendo del mismo punto de partida y teniendo una competencia abierta, ahora en términos de la competitividad de las personas, levemente mencionando el mérito.

¿Qué significa mérito individual?, el mérito hasta este punto es una elección: o son más responsables o se esfuerzan más. En gran medida la igualdad de oportunidades se enfoca en el punto de partida y en que los resultados sean un reflejo directo de las personas, es decir, de variables que están bajo su control. Por ello, a los que les va mal, les va así por cuestión de ellos, pese a las garantías iniciales.

En consecuencia, desde el inicio se comienzan a legitimar desigualdades, reconociendo el valor de las instituciones y su rol social con la segunda dimensión del mérito que afecta la distribución aleatoria y arbitraria de talentos de parte de los dioses, la genética o no sabemos quién. Rawls (1996) y las teorías de la justicia liberales, por ejemplo, plantean que esta distribución de talentos es moralmente arbitraria y que sería muy injusta una sociedad que se organice alrededor de una sociedad en donde los individuos no tienen criterios de decisión.

Esta discusión nos plantea que ¿existe algún un tipo de naturaleza humana, en términos de diferenciar la naturaleza y si por ella existen personas que tienen más talentos? y ¿qué hice yo para merecer estos talentos?, la fortuna, suerte, azar, no se sabe y no se tiene una conciencia de ello, en todo caso, en el enfoque de la igualdad de oportunidades, la elección del mérito es reflejo del individuo y su responsabilidad.

Después de explorar el origen del concepto, es ahora prudente enfocarse en sus límites si este se asume como elección: el primer límite es que en la igualdad de oportunidades las personas no eligen libremente ya que ni siquiera logran acceder a la



libertad negativa, la que se basa en que el individuo puede hacer solamente lo que la norma señala y que sus decisiones no se pueden salir de la misma. Aquí aparecen las preferencias adaptativas, es decir, que racionalmente las personas bajan sus expectativas y se adaptan a otras; con ello ya no hay libertad. Un ejemplo de lo anterior es la elección de una carrera universitaria motivada por el cupo o la retribución económica futura.

El segundo punto tiene que ver con que la igualdad de oportunidades no garantiza tampoco la libertad positiva o la libertad real, que se entiende como la posibilidad que ofrece la sociedad para que cada ser humano pueda hacer y desarrollarse como guste; en esta teoría están las posturas de Amartya Sen (1995) y Rawls (1996), donde la libertad no solo es no injerencia, sino también, desarrollar la vida libremente escogida. Considerando que la sociedad justa debe ser neutral frente al modelo de vida que cada cual elige, la neutralidad frente a los modelos de vida debe ser total. Sin embargo, ¿qué es lo que ocurre?, los dispositivos nunca son verdaderamente neutrales y los dispositivos de igualdad de oportunidad nunca son objetivos; además, existen factores que valen más que otros, por ejemplo, elegir un programa en una universidad acreditada que en una universidad que no tiene este reconocimiento.

El liberalismo pierde la neutralidad, pero coarta la libertad real desde la igualdad de oportunidades, como con el caso de las políticas públicas, en donde los instrumentos de igualdad de oportunidades son usados frecuentemente desde el Estado, haciendo que este no sea ni objetivo ni igualitario. Entonces, en ese orden de ideas, en Colombia el programa Ser Pilo Paga, da el mismo peso a todas las concepciones, siendo esto un criterio que no ayuda realmente al acceso y modelos libremente elegidos.

En tercer lugar, la igualdad de oportunidades no genera igualdad, es un término que se usa emblemáticamente, ¿en qué punto de la vida se debe usar? ¿Cuándo?, según su esfuerzo y responsabilidad desde primaria, el estudiante podrá ingresar a la educación superior. Adicionalmente, no es lo mismo partir de un colegio público con 6 horas diarias de estudio que de uno privado con 9 horas diarias de estudios. No obstante, en el marco tradicional, todo resulta siendo responsabilidad de la persona, pese a que se supedita a elecciones de otros, es decir, es el individuo quien resulta responsable de su ingreso y su vida.



Últimamente, se han naturalizado las desigualdades, se crean exclusiones o se presentan procesos de inclusión segmentados y jerárquicos como ocurre en la educación colombiana, donde los procesos se han masificado y la estructura es piramidal. Tanto lo técnico como lo tecnológico ganan espacios, mientras la educación superior disminuye por varias razones. Sin garantizar la verdadera inclusión, el sistema es segmentado por el mercado y por un sistema de educación con bienes educativos escasos que son mejor valorados por el mundo del trabajo, haciéndolo funcional al mundo laboral y siendo este un criterio determinante.

¿Cuál es el concepto de solidaridad al que apunta la meritocracia y la igualdad, para vincular al otro en mis decisiones? Hay un concepto interesante que valdría la pena estudiar que lo propone François Dubet y es sentirnos responsables de la desigualdad del otro, ser solidarios es la base para el reconocimiento de las diferencias, significa entender que yo participo de la igualdad y de la desigualdad del otro; el proceso de construcción social es colectivo y no individual. Sin embargo, en el modelo de igualdad de oportunidades la solidaridad se restringe al considerar que yo soy solidario cuando respeto las reglas del **sistema y no soy un “free-rider” o lo que Mockus llama el “atajismo”**, generando más desigualdades en torno a género, raza y condición. Soy solidario con los colombianos, soy solidario con los de mi género y así sucesivamente.

Queda claro que, bajo este concepto de meritocracia, no se puede garantizar la educación superior como un derecho, como la posibilidad de que accedan de forma incondicional, individual y universal. Este contrato social en Colombia pide cambios, pide más recursos y pide que la educación superior sea concebida como un derecho. Todo alrededor de un contrato social, aceptando que la educación básica si es derecho, pero yendo más allá al comprender que la integridad del sistema educativo esta mediada por elementos del sistema para el acceso a la educación superior, analizando el sistema como integral entre lo básico y lo superior, haciéndole frente a las tasas de deserción, evitando la deserción de los jóvenes de sexto y noveno, quienes tras un cálculo de preferencias adaptativas, saben que no ingresarán a la educación superior en el país.



Por ello, se debe sopesar que este criterio no es válido en el sistema educativo y que, además, no es un medio para garantizar la justicia social, además de no tener un criterio para desarrollar un sistema integral educativo. Crea un sistema que se fundamenta en dar incentivos y castigos como en el caso del programa Ser Pilo Paga, que se concentra en un individuo, que es a su vez reflejo del sistema nacional.

Bibliografía Sugerida:

- Rawls, John (1996). Political Liberalism. Ed. Ampliada. New York, NY: Columbia University Press. (1a ed. 1993.).
- Sen, Amartya (1995). Nuevo examen de la igualdad. Barcelona: Editorial Alianza.
- Dubet, F. (2014). Sociologie de l'expérience. Le Seuil.