

3^{er} Congreso Internacional

MÉRITO Y EMPLEO PÚBLICO

Retos y desafíos
de la administración
pública
contemporánea.

24

DE OCTUBRE 2019



3er Congreso Internacional

“Mérito y Empleo Público: retos y desafíos de la administración pública contemporánea”



Dolly Montoya Castaño
Rectora

Luz Amparo Cardoso Canizalez
Presidente

Jorge Alarcón Niño
Presidente Nacional

Luz Teresa Gómez de Mantilla
Vicerrectora de Investigación

Fridolle Ballen Duque
Jorge Alirio Ortega
Comisionados

Fernando Dejanón Rodríguez
Rector Nacional

Gustavo Buitrago Hurtado
Director Nacional Extensión,
Innovación y Propiedad Intelectual

Sixta Zúñiga Lindao
Asesora Despacho

Luis Fernando Useche
Asistente Presidencia Nacional

Francisco José Reyes Torres
Coordinador Escuela Permanente de
Pensamiento Universitario

Eder Rentería Moreno
Profesional especializado

Bibiana Piragauta
Asistente de Comunicaciones

Jose Daniel Saade Figueroa
Contratista relacionamiento
institucional

Diseño de imagen: Daniela Sua



3er Congreso Internacional

“Mérito y Empleo Público: retos y desafíos de la administración pública contemporánea

Memorias

Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia

Aura Nidia Herrera Rojas
Directora

Andrés Abel Rodríguez Villabona
Codirector

Profesores

Isaac Castañeda Valbuena

Iván Martínez Ortíz

Elliot Parra Ávila

Profesionales

Nelson Aldemar González

Julio Cesar Sánchez

Gillen Javier Jiménez

Angela Rocío Manrique

Carlos Andrés Cáceres

Estudiantes

Camila Natalia Barragán

Jon Sebastián González

Andrés Sanabria Garzón

Ronald Iván Murcia

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	1
PAPEL DE LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA ...	3
La meritocracia que necesitamos.....	4
Horacio Cao. Universidad de Buenos Aires, Argentina	
El papel de la meritocracia en la administración pública contemporánea	11
William Guillermo Jiménez. Universidad Libre y Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.	
Meritocracia y gobernanza inteligente y sostenible en América Latina	19
Carlos González Barragán. Tecnológico de Monterrey y Universidad de Monterrey, México	
EL RETO DE GARANTIZAR PROCESOS MERITOCRÁTICOS INCLUSIVOS	25
Inclusión laboral de personas con discapacidad: abordaje desde una perspectiva de Derechos Humanos	26
Bernardita López Radrigán. Avanza Inclusión y Universidad de Valparaiso, Chile	
En búsqueda de evaluaciones equitativas en procesos meritocráticos	33
Aura Nidia Herrera. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.	
ROL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSOLIDACIÓN DEL MÉRITO	39
Validez de la prueba de « <i>análisis de estrés vocal</i> » en los concursos de méritos para el ingreso a la función pública: Una construcción jurisprudencial.	40
Sandra Lisset Ibarra Vélez. Consejo de Estado, Colombia	

Corte Constitucional y carrera administrativa: un recuento de los asuntos más relevantes.....	47
Cristina Pardo Schlesinger. Corte Constitucional, Colombia	
El mérito en el poder judicial.....	66
Hernando Torres Corredor. Universidad Nacional de Colombia, Colombia	
Entre libertad e igualdad: las paradojas constitucionales de la meritocracia.....	71
Andrés Abel Rodríguez Villabona. Universidad Nacional de Colombia, Colombia	
REFLEXION CRITICA Y PROSPECTIVA	79
Diez claves del mérito y la meritocracia	80
Jesús García Cívico. Universidad Jaime I	
LOS AUTORES	87

La meritocracia que necesitamos

Horacio Cao.

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Introducción

El trabajo que presentamos tiene por objetivo someter a crítica el concepto de meritocracia y establecer sus potencialidades y debilidades frente a las necesidades del Estado. Toma como referencia el caso argentino, pero estima que, *mutatis mutandis*, el análisis desarrollado podría ser de utilidad para otros países de Sudamérica.

Nuestro objetivo es primordialmente organizacional, pero, tratándose del Estado, no podemos dejar de hacer notar que sus asuntos generan modelos y metáforas que repercuten sobre lo que ocurre en la sociedad. Adicionalmente, la administración pública, como la organización más grande del país, marca un patrón de influencia sobre los agregados estructurales. En este sentido, no podemos dejar de hacer un sucinto recorrido de las raíces ético/sociales de la meritocracia, toda vez que este concepto no solo fue utilizado en el ámbito de la gestión, sino que es recurrentemente esgrimido como pauta de justicia en el ámbito social.

En lo que hace a lo organizacional propiamente dicho, partimos del supuesto de negar la existencia de algún modelo universal de racionalidad superior para la acción colectiva; ella está en función de elementos históricos, institucionales y estructurales, como así también de los objetivos que se le asignen a cada ente.

A lo largo del presente trabajo se busca hacer un abordaje que permita el tratamiento, muy sucinto, por cierto, de lo que son los principales tópicos en esta doble perspectiva: organizacional y ético/social. Con esta perspectiva en mente, dividiremos el texto en tres secciones: en la primera de ellas, nos enfocaremos en los dilemas y críticas planteados alrededor del concepto meritocrático y en las dificultades que implica poner en marcha un sistema que trate de incorporarlo al accionar estatal. En la segunda sección, analizaremos las fortalezas de la meritocracia y porqué sostenemos que, a pesar de la solidez de muchas de las críticas que se le hacen, la consideramos un concepto fecundo para la actual etapa sudamericana. En la tercera sección, y a partir de los análisis previos, haremos algunas recomendaciones que consideramos importantes para tener en cuenta en el tratamiento y desarrollo de sistemas meritocráticos en el Estado.

Los problemas de la meritocracia.

Como adelantamos, la meritocracia ha sido reiteradamente sometida a crítica. Dentro de la profusa bibliografía, seleccionamos tres elementos que, en términos del presente trabajo, consideramos que merecen especial consideración.

El clasismo meritocrático.

La meritocracia ha sido reiteradamente ubicada dentro del espacio discursivo neoliberal y, en tal sentido, como un concepto clave dentro del herramental que justifica y termina produciendo enormes desigualdades en nuestra sociedad. No parece casual que en la obra que popularizó el término (Young, 1958), se realizara una severa crítica a la meritocracia, particularmente por su vinculación discursiva con la reproducción de las élites y por su tendencia a tener poca consideración hacia quienes pierden en la competencia por lugares en la sociedad.

El argumento más recorrido para cuestionar la validación por mérito del esfuerzo individual se encuentra en las asimétricas condiciones de partida de las diferentes personas en una sociedad capitalista. En tal sentido, se hace notar que en la fórmula tradicional (*Mérito = talento + esfuerzo*) se ha minimizado la importancia del segundo término –por otro lado, en términos de trayectoria, mucho más difícil de medir– mientras que el primero se lo presenta como una desigualdad natural del genio.

Hace más de 50 años, textos como los de Bourdieu y Passeron (2012)¹ hacían notar que el mérito no hacía otra cosa que explicitar y ponderar el peso que la familia ejercía en la transmisión de los diferentes tipos de capital. Dentro de ellos prestaba atención no sólo al obvio renglón económico, sino también a lo social y cultural que, al ser una herencia difícil de visibilizar, hizo que la meritocracia se ejerciera en perjuicio de los más desafortunados. De esta forma, la de por sí debatible forma de darwinismo social, no generaría la premiación del más apto, sino un escenario en el que la herencia siempre termina sobreponiéndose al empeño y a conceptos igualitarios de justicia social.

Meritocracia y tecnocracia².

Un segundo punto de tensión se vincula con la propensión de la meritocracia a vincularse con la defensa de un orden tecnocrático. Se trata de un tema siempre nebuloso, pero más aún en el Estado, en donde diferenciar las incumbencias del saber y la política siempre son complejas.

Como es sabido, desde lo tecnocrático se propone que el conocimiento técnico o científico debería ganar creciente autonomía y capacidad de decisión en detrimento de las instituciones políticas. Como no es difícil de ver, esta perspectiva entra en tensión particularmente con el régimen democrático, pues éste se basa en la participación e igualdad de todos los ciudadanos, sean estos talentosos o no.

De lo que no hay dudas es que quienes propugnan ideas tecnocráticas se han valido del mérito para impulsar sus fórmulas para el funcionamiento estatal. Esta situación ha tendido a generar los siguientes problemas:

¹ Ver también Battistini y Szlechter (2016), Vélez (2018) y Cociña (2013). Estos escritos fueron referencia en todo el presente texto.

² Sobre la base de Ochoa Henríquez & Estévez, A. (2006) y Ramos Jiménez (2014).

1. modo de construcción de hegemonía que tiende a establecer como “técnicas” soluciones políticas.
2. Dentro del par política / administración –intrínseco al Estado moderno– un desequilibrio en favor del segundo término.
3. Una visión eficientista de herramientas, dispositivos y acciones, adjudicándoles un carácter valorativamente neutral.

Los problemas instrumentales de gestionar la meritocracia.

Un tercer factor, claro está, de un orden diferente de los citados anteriormente, es la complejidad intrínseca que tiene la gestión de políticas meritocráticas. Es que vincular cuáles son los méritos individuales que actúan virtuosamente con la función de productividad de las oficinas estatales implica definiciones discutibles. Igualmente, debatible es seleccionar el plexo axiológico del mérito pues el valor estatal no tiene una definición universalmente aceptada.

Asumiendo definiciones heroicas, y viendo la amplia experiencia desarrollada, vemos que los casos exitosos remiten a sistemas complejos, caros, de largo plazo de maduración, que requieren de una constante actualización para mantener su efectividad y para evitar que sean capturados por intereses empresariales, penetrados por los sindicatos o ser víctima de conductas fraudulentas.

Los elementos a favor de la meritocracia.

Así como ciertos perfiles del concepto produce álgidos debates, existen otros elementos que generan amplios consensos. En esta sección pasamos revista a algunos de ellos.

La igualdad ante la ley: todavía hay tareas pendientes.

Desde una perspectiva axiológica, los elementos menos polémicos de la meritocracia se vinculan con el momento fundante de nuestras nacionalidades. Hace algo más de 200 años los líderes revolucionarios sudamericanos se propusieron dejar de lado condicionamientos innatos en lo referente al posicionamiento de los ciudadanos en la sociedad: lugar de nacimiento (España, América), raza, pureza de sangre y religión. Se inspiraron para ello en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que establece que “Todos los ciudadanos... son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos (Artículo 6o)”.

Más allá de los indudables avances logrados, la igualdad ante la ley sigue siendo un proyecto inacabado. Pensar desde una visión meritocrática sigue siendo importante para superar diferenciaciones todavía existentes (clase, etnia) y para incorporar otras dimensiones (por ejemplo, género y/o preferencia sexual).

Porque es clave para salvaguardar un núcleo de estatalidad ante los cambios.

En el marco de un modelo estatal caracterizado por la preponderancia del ejecutivo sobre los otros dos poderes del Estado, el escenario electoral argentino aparece sujeto a importantes cambios de hegemonía, con dos propuestas opuestas e igualmente legítimas. En lo estatal, estas dos propuestas remiten a un diagnóstico que ven en la captura, por un lado, y en el clientelismo y politización, por otro, como los grandes males. Haciendo una simplificación extrema y, al menos, desde lo formal, en el primer caso se promueve un modelo gerencial –que, según se denuncia, es funcional a la captura– y en el segundo se tiende a establecer personal de confianza, con denuncia simétrica en lo relativo al clientelismo.

En este marco, aparece como imperioso desplegar una institucionalidad que contenga ambos sistemas; para ello lo meritocrático en las tareas “de orden superior”³ es un vital primer paso en este sentido. En todo caso, en estos ámbitos nunca se considerará excesivo el énfasis sobre el apego al Estado de Derecho y en el marco de una subordinación de la técnica a la política: un orden meritocrático virtuoso es particularmente apto para avanzar en ambos aspectos.

Es instrumentalmente funcional a nuestro momento histórico.

Las dos justificaciones previas son muy relevantes, pero si tuviera que elegir una razón para defender la meritocracia en el Estado sudamericano, sostendría: porque, en el largo plazo, se ha mostrado funcionalmente superior a los otros modelos realmente existentes: el modelo gerencial y el modelo de confianza.

Como adelantamos en la introducción, sostenemos que las formas organizacionales óptimas tienen el carácter de variable dependiente de los objetivos estratégicos, las condiciones políticas, económicas y sociales y el grado de madurez alcanzado por la administración estatal. Si precisamos una estructura organizacional que contribuya al desarrollo, se considera al orden meritocrático como el más adecuado por las siguientes razones⁴:

1. Porque hay ejemplos en el mundo que muestran que es eficaz y eficiente. Debe resaltarse que el desafío estatal es más exigente en los países emergentes –como los de América del Sur– en donde la Administración Pública es considerada un actor clave para completar una serie de reformas y alcanzar el desarrollo.
2. Porque se ha mostrado capaz de superar dos de los grandes desafíos que debe enfrentar el Estado sudamericano: la propensión a la captura (debilidad del modelo gerencial) o a la dificultad para evitar el comportamiento desinstitucionalizado (debilidad del modelo de confianza).
3. Porque hay un capital organizacional –entendido como una serie de prácticas instaladas y con

³ Remite principalmente a la gestión del régimen político y constitucional; tareas generales de arbitraje entre ciudadanos y actores sociales y económicos y megapolíticas de educación, salud, defensa y relaciones exteriores. Sobre la base del informe de Dror (1995) al Comité de Expertos de la ONU.

⁴ En una gran cantidad de trabajos se sostiene esta vinculación. Ver, por ejemplo, Banco Mundial (1997: Parte III), Prats (1995), Rauch y Evans (1999). Ver también las recomendaciones del Comité de Expertos del Consejo Económico y Social de la ONU (<https://publicadministration.un.org/es/CEPA>).

algún nivel de consolidación– en proceso de cimentación y mejora desde hace más de un siglo.

4. Porque en la experiencia histórica se ha observado un alto grado de dificultad para producir procesos de reforma organizacional eficientes. Los programas llevados adelante han resultado costosos –fiscal y políticamente hablando– y los resultados menores, cuando no negativos o, directamente, no han podido avanzar en sus objetivos de transformación.
5. Porque las metamorfosis políticas y la sucesión de programas de reforma fracasados han terminado por generar una suerte de “fatiga de cambio” contraproducente. En la maraña de ideas y vueltas, el modelo meritocrático es el que aparece como más consolidado y aceptado por la cultura organizacional estatal y los ciudadanos.
6. Porque las alternativas que aparecen (el modelo gerencial y el modelo de confianza), no se han mostrado eficaces para definir tres temas claves:
 - El modelo de articulación política / administración.
 - Un esquema global de incentivos, gestión, control y disciplinamiento del empleo público.
 - Porque el modelo meritocrático presenta bases más potentes para la continuidad y la preservación de memoria institucional, tema clave ante un escenario de cambios.

Conclusiones y recomendaciones

A modo de resumen, digamos que la meritocracia presenta valores y disvalores. El saldo favorable, remite a:

1. Su probada capacidad para enfrentar algunos de los desafíos más complejos que debe enfrentar el Estado en esta etapa.
2. La existencia de una serie de prácticas instaladas y con algún nivel de consolidación –incluso a nivel de cultura organizacional– que implica una inversión que no debería desperdiciarse.
3. Las debilidades de sistemas alternativos (modelo gerencial, modelo de confianza).

Para minimizar sus problemas y hacerlo viable y virtuoso en el largo plazo, se deberá trabajar ininterrumpidamente en fortalecer un discurso que marque la potencia organizacional de lo meritocrático, pero que asimismo haga notar sus limitaciones en términos de principio rector de la sociedad. Veamos a continuación algunas recomendaciones concretas:

Garantizar el cumplimiento de igualdad ante la ley.

Como ha recomendado el Comité de Expertos en Administración Pública (2018) de la ONU, lo meritocrático debería “garantizar un acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

Para garantizar que esta igualdad ante la ley es fundamental hacer un seguimiento detallado de quienes son los beneficiarios y cuáles son las razones meritocráticas esgrimidas para hacerlo. Esto

debe ser acompañado por políticas de mejora continua de los instrumentos vinculados a su eficacia y al control contra fraudes y distorsiones generadas por reglamentaciones inadecuadas. Acá corresponde hacer una mención a las eventuales tensiones que pudieran generar políticas inclusivas. Por un lado, inevitablemente produce mayores costos –por ejemplo, es más caro llegar a segmentos más vulnerables– y porque lo inclusivo es más complejo y lo complejo es más caro. Por otro lado, costos por hacer una elección no óptima (al generar discriminaciones positivas) y por las turbulencias que pudiera generar la inserción de personal “extraño”⁵.

Una última observación sobre políticas inclusivas y meritocracia. No debe perderse de vista que la clase media de nuestros países es la principal clientela de lo meritocrático, pues su capital fundamental es su formación y predisposición al esfuerzo. Este trampolín de la movilidad social – una de las joyas que dejaron los procesos desarrollistas del Siglo XX– debe ser tenido en cuenta, tanto para su preservación y ampliación como uno de los canales de movilidad social existentes, como para evitar que la ampliación de los horizontes meritocráticos transforme estas clases medias en su enemigo político.

Adaptar la meritocracia a las necesidades.

Como dijimos, nuestro modelo meritocrático está en función de las contingencias internas o externas: condiciones generales del mercado de trabajo estatal (y su relación con el sector privado), tecnología disponible, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, cultura organizacional, sindicalización, modalidad de vinculación política/administración, etcétera. Si el sistema está lo suficientemente maduro, se puede pensar en discriminar estas contingencias produciendo diferentes modelos meritocráticos en función de la materia o tipo organizacional que se trate. Acá es válido lo dicho sobre los costos implícitos de la complejidad.

Más audaz –y con el objetivo de morigerar el perfil elitista del herramental vinculado al concepto– sería valioso ver la forma de incorporar valores de meritocracia social: las certificaciones y habilidades de cada postulante en términos de promover la inclusión, el respeto por la diferencia, la participación, la justicia social, etcétera.

Meritocracia no sólo en el ingreso.

Por último, nunca está de más remarcar que el reclutamiento meritocrático es un paso muy importante, pero no debe ser la única dimensión de trabajo. Por ejemplo, para Horn (1995), un régimen funcionarial, aun disponiendo de selección en base al mérito, no merece la plena calificación de sistema de mérito si no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa.

⁵ Referimos a los casos de ingreso de personas percibidas como diferentes por el grupo de trabajo: otra extracción social, otro tipo de formación, otra etnia. En la argentina uno de los ejemplos de esta situación remite a las dificultades de inserción en oficinas del Estado para miembros de la comunidad transexual. Nada que no pueda resolverse con las previsiones adecuadas. Ver, por ejemplo, Secretaría de Empleo (2017).

La promoción por mérito es un elemento decisivo del sistema, y existe bastante pruebas de que los sistemas más virtuosos son aquellos que tienen pautas de carrera bien establecidas, capaces de cubrir toda una vida administrativa.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997) *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington D.C. – EUA
- Battistini, O. & Szlechter, D, (2016). Entre el oficio y el mérito. *Pléyade – Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. 18
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2012). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. [traducido al español de Les héritiers. Les étudiants et la culture]. México: Siglo XXI.
- Comité de Expertos en Administración Pública (2018). Informe sobre el 17o período de sesiones (23 a 27 de abril de 2018) – Documentos Oficiales, Suplemento No 24 –Consejo Económico y Social– Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN98313.pdf>
- Cociña, M. (2013) *Cinco argumentos contra la meritocracia*. Centro de Investigación Periodística (CIPER) – Chile. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contra-la-meritocracia/>
- Dror, Y. (1995) *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas* Documento presentado a la 12a reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas – Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000754.pdf>
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, UK.; Cambridge University Press.
- Ochoa Henríquez, H. & Estévez, A. M. (Coord.). (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Maracaibo, Venezuela: Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia.
- Prats, J. (1995). *Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público*. Documentación Administrativa No 241–242. Madrid, España: INAP
- Ramos Jiménez, A. (2014). *La construcción del orden democrático. Burocracia, tecnocracia y meritocracia*. Mérida, México: Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- Rauch, J. y Evans, P. (1999). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *American Sociological Review*, 64 (5). pp 748–765.
- Secretaría de Empleo (2017) *Guía de acciones para una inclusión sociolaboral de travestis, transexuales y transgéneros*. Secretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (con participación de PNUD). Buenos Aires. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Inclusivo/PNUDArgent_-guia-sociolaboral-trans.pdf
- Vélez, F. (2018). ¿Meritocracia? ¿Para quiénes?. *Revista Isonomía* 48. pp.147–167
- Young, M. (1958) *The Rise of the Meritocracy, 1870–2033*. Londres: Thames & Hudson.