

# La meritocracia en las políticas y culturas docentes

MINEDU



La propuesta de Ley de Reforma Magisterial tiene su piedra de toque en el concepto de meritocracia. Escuchamos pronunciar esta palabra de modo reiterado entre autoridades del sector y congresistas. Luis Sime reflexiona y dilucida esta noción que se presenta central en el debate sobre el desarrollo profesional en el contexto de las culturas docentes.

---

**LUIS SIME POMA**

*Profesor Principal del Departamento de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP*

---

La reciente propuesta de reforma magisterial en el Perú abre diversas perspectivas a la discusión sobre cómo entender la meritocracia en el sector público. En este artículo queremos abordar la meritocracia como uno de los discursos más legitimadores de la referida propuesta, y cuyas implicancias ideológicas, culturales y políticas debemos contextualizar para examinar mejor sus múltiples aristas. Especialmente, pretendemos llamar la atención sobre la necesidad de situar este discurso como parte de las reformas más profundas del Estado peruano y de asumir su conflictividad en medio de culturas profesionales como la de los docentes, que ha permanecido durante largo tiempo al margen de este discurso.

En ese sentido, la viabilidad de esta reforma estriba no solamente en asegurar el financiamiento de una Carrera Pública Magisterial extensiva, sino también en comprender y prevenir los cambios culturales que ella supone. El hecho de que la mayor parte de los docentes decidieran no postular a la Carrera Magisterial aprobada en el 2007 a pesar de los beneficios que ésta implicaba —los incorporados representan solo el 10% del total de docentes (Ministerio Educación 2012)—, ha sido descrito pero no completamente explicado; necesitamos comprender las razones de esa decisión de miles de profesores más allá del factor sindical, sin duda relevante. Es decir, partimos de un déficit de diagnóstico en el que uno de los problemas por estudiar más es cómo las culturas docentes se movilizan para resistirse a determinadas políticas.

## **NO SOLO MÁS DEMOCRACIA, TAMBIÉN MÁS MERITOCRACIA**

Los intentos de construir Estados cada vez más democráticos, que superen las prácticas autoritarias, son uno



de los procesos históricos más importantes en las sociedades latinoamericanas. La posibilidad de elegir y renovar autoridades, así como de estructurar un Estado con división de poderes y más participación ciudadana, es sustancial en tal construcción y concepción democrática del Estado que deslinda con los diversos tipos de autoritarismos. Sin embargo, ese proceso es incompleto si no va acompañado de la meritocracia estatal, de mecanismos transparentes y consensuados que permitan la selección, distribución de incentivos y movilidad laboral del personal público a partir de la evaluación del esfuerzo y desempeños de ese personal y no de otros factores.

Como indica Barbosa (1999), la meritocracia contiene dos dimensiones. La dimensión negativa excluye, cuando postulamos o competimos para ocupar una posición laboral, variables como el origen socioeconómico o la influencia del poder político. La dimensión afirmativa plantea más bien que “el criterio básico de organización social debe ser el desempeño de las personas, es decir, el conjunto de los talentos, habilidades y esfuerzos de cada uno”. Los beneficiarios de este sistema no son solo los candidatos elegidos, que aseguran su selección por destacar sobre los otros que han competido en igualdad de condiciones de evaluación, sino también los no seleccionados, quienes asumirán que han sido los criterios públicamente conocidos y no otros los que han determinado la selección, lo que los estimula a seguir mejorando para otras postulaciones laborales; pero lo son asimismo los ciudadanos, al poder confiar en un sistema que revertirá en las prácticas públicas (Muñoz 2008).

El Estado es un tipo de institución cuya calidad de servicios genera impactos extraordinariamente transversales en el conjunto de la sociedad. No hay en ella institución que se equipare en producir tales impactos tanto por lo que

hace como por lo que deja de hacer; si la salud y la educación públicas son de baja calidad, los impactos no solo son negativos en el corto plazo sino también en el largo, y afectan a diversos sectores de la sociedad. La calidad de esos servicios depende, entre otros y diversos factores, de la orientación ético-política de la élite gobernante, de los ingresos que recauda el Estado, de la coherencia en la normatividad de cada sector público y de las competencias de los trabajadores, empleados y profesionales del propio Estado. Desde esa perspectiva, la reforma del Estado significa cómo mejoramos estos factores para garantizarle a la sociedad servicios públicos de calidad para todos. De ahí la necesidad de valorar y repensar el rol del personal público en clave meritocrática.

La inserción de la meritocracia en el sector público es un indicador crucial para introducir la modernidad en Estados que se van modernizando, introduciendo, por ejemplo, tecnologías informáticas más modernas, pero sin permearse ampliamente de una racionalidad que ponga en juego las capacidades del individuo que está sirviendo a la sociedad desde esa institución. La modernidad y los movimientos educativos, sociales y políticos más contemporáneos han coadyuvado al reconocimiento del individuo como sujeto de derechos y responsabilidades, pero también de capacidades. Éstas necesitan ser aprendidas y desarrolladas sobre la base del esfuerzo personal y de las condiciones institucionales y sociales. A la sociedad nos interesa saber cómo están las capacidades de ese personal y cómo pueden ser más estimuladas.

### TENDENCIAS PARA DEBILITAR LA MERITOCRACIA EN LAS CULTURAS DOCENTES

Nuestro Estado ha acumulado diversas tendencias que debilitaron no solo su institucionalidad democrática sino

también la meritocrática. Esas tendencias son lamentablemente parte de las culturas profesionales, políticas y sindicales, y las culturas docentes —creencias y experiencias que los profesores construyen a partir de su función laboral— son atravesadas por esas tendencias. Entre ellas, la corrupción representa el más amenazante boicot a la meritocracia: ya no es necesario el esfuerzo personal por mejorar la calidad de los desempeños; hay otros caminos turbios para exonerarse de las evaluaciones convencionales o aparentar su cumplimiento. El pago de una coima o el trueque de “favores” se convierten así en los mecanismos clandestinos decisorios.

El sector Educación es en el Perú uno de los más vulnerables a las prácticas de corrupción. En la Encuesta de ProÉtica del 2008 a 5 700 personas, el 35% opina que entre las razones por las que algunas dan coimas en las instituciones educativas es para conseguir un puesto; y en la encuesta del Grupo de Opinión Pública del 2009 a 500 personas de Lima y Callao, la corrupción aparece en segundo lugar como el principal problema de las universidades públicas (Sime 2010). En el caso mexicano, tres de cada cinco maestros reconocen la venta de plazas como parte del sistema para obtener un puesto y estabilidad en el empleo (Fundación Este País 2005).

La corrupción tiene un alto costo en la cultura de los docentes: debilita la creencia en que el esfuerzo y la motivación personal son la fuente para mejorar profesionalmente y lograr los reconocimientos esperados; esta creencia es agredida sobre todo cuando la impunidad ante hechos de corrupción se arraiga en las instituciones. Como lo indica un estudio de las Naciones Unidas (ONU 2005), la diferencia en la calidad de los servicios y ausencia de corrupción está relacionada con un sistema de carrera pública basada en méritos que en efecto pueda respetar códigos no arbitrarios de regulación laboral.

El clientelismo es sin duda uno de los problemas más críticos para que funcione realmente la meritocracia en la esfera pública. Éste reproduce redes informales que cuentan con un código propio de asignación de recursos, de fidelidad y de intercambio (Audelo 2004), o, como diría Luhman, está compuesto de “redes de favores mutuos” (citado en Tosoni 2010). El clientelismo también es parte de las lógicas del sindicalismo docente en América Latina que se aprovechan, por ejemplo, de los docentes aún no nombrados. En el caso mexicano:

“[...] el nuevo recluta tiene que mostrar *lealtad* y *disciplina*, y acatar las peticiones de los directores de escuela, los su-

pervisores e inspectores, y más aún, de la representación gremial del sindicato. O bien, puede ser requerido como promotor del voto a favor del partido que gobierna en la entidad federativa donde se ubica y, desde luego, para la fuerza política de la cúpula sindical” (Observatorio Ciudadano de la Educación 2009; cursivas añadidas).

También atenta contra regímenes estatales meritocráticos la discriminación en sus diferentes manifestaciones. Especialmente, la discriminación de género y la cultural no permiten valorar los tremendos esfuerzos que hace el personal femenino y el ubicado en determinadas regiones y etnias del país para postular y asumir puestos en el Estado. En sociedades marcadas por inequidades, garantizar la igualdad de oportunidades para acceder al empleo en la esfera pública es extremadamente importante para no agudizar las desigualdades, y ello exige códigos de selección y promoción que eviten criterios de discriminación negativa por razones de género y culturales. En el Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2011), el 28% de los encuestados peruanos se describen como parte de un grupo que es discriminado en el país (siendo la media en América Latina de 20%); y piensan que 47% de la población es discriminada.

Igualmente desfavorable para avanzar en una visión meritocrática de la carrera docente es la mediocridad como forma de acción profesional con baja motivación para el mejoramiento y que, además, conlleva el adormecimiento de las capacidades y la falta de creatividad profesional. En una encuesta a 8 895 docentes de Educación Básica del Brasil, se les preguntó si en el sector donde trabajan se les permite utilizar el máximo de sus capacidades, y 27% señalaron que rara vez o nunca, y 45% que siempre (Oliveira y Fraga 2010); es decir, hay todavía un sector de profesionales que sienten que están trabajando sin aprovechar sus capacidades profesionales. Y aunque una de las capacidades profesionales más apreciadas es justamente la de innovar, en el Reglamento de la Ley de Carrera Pública Magisterial del 2007 este criterio —“Innovación pedagógica en el aula o la escuela”— solo tiene una ponderación máxima del 15%. Superar la mediocridad precisa de la conjugación de diversas políticas, además de la meritocracia, que contribuyan a renovar la vocación, identidad y creatividad docente.

Las políticas públicas orientadas al reconocimiento de los esfuerzos y capacidades en los profesores están en permanente tensión con las culturas docentes en las cuales coexisten tendencias contradictorias que exige el liderazgo de las autoridades educativas nacionales y re-

gionales, que deben afirmar las tendencias más positivas y neutralizar aquellas que en las prácticas culturales institucionales se movilizan para sabotear la meritocracia. Asimismo, se requiere de iniciativas de la sociedad civil para reconocer e incentivar de diversas formas a aquellos docentes destacados y a las instituciones que como colectivos vienen desplegando esfuerzos por mejorar sus procesos educativos. En ese sentido, necesitamos liderazgos desde el Estado y la sociedad civil que alimenten una cultura meritocrática para incentivar tanto a docentes como a directores y personal administrativo, y no solo en términos individuales sino también colectivos, con estímulos económicos y no económicos.

La propuesta de Ley de Reforma Magisterial y la aún vigente son parte de ese proceso complejo y desigual del Estado peruano por irse transformando en una institucionalidad meritocrática, que dependerá en gran medida de la transparencia en todos los procedimientos que permitan que los mejores ingresen a la carrera pública y se movilicen en ella reconociendo, de formas económicas y no económicas, las capacidades desarrolladas en el desempeño laboral. La transparencia de la meritocracia estatal es el principal recurso que tiene el Estado para renovar pactos de confianza con la sociedad y aumentar su credibilidad. Como señala Cordero (2010:10):

“ Por transparencia nos referimos al acceso a toda información que haga posible evaluar o adoptar un juicio sobre la corrección, legalidad y razonabilidad de una acción o decisión. Cuando no hay transparencia, tanto los ciudadanos como los propios servidores públicos especulan sobre cuáles son los motivos para la selección de una persona sobre otras”.

Por ello, es pertinente una institucionalidad que incluya el derecho a impugnar determinados procesos de selección o promoción cuando hay indicios de discriminación negativa.

## COMPLEMENTANDO LA MERITOCRACIA

¿Es suficiente la meritocracia para mejorar el desarrollo profesional de los docentes? Evidentemente, se necesitan políticas complementarias para mejorar este desarrollo, pero sin meritocracia será difícil avanzar en esa ruta. Esas otras políticas contribuyen a sostener más integralmente la vida de los docentes; de ellas queremos llamar la atención en las políticas de salud laboral docente.

Tanto la Ley de Carrera Pública Magisterial (29062, 2007) como la reciente propuesta de Ley de Reforma

Magisterial logran incluir como uno de los deberes del profesor: “Someterse a las evaluaciones médicas y psicológicas cuando lo requiera la autoridad competente, conforme a los procedimientos que establezca el reglamento”. Ello es un paso adelante en la legitimidad de aspectos sobre la salud docente —cuestión no explicitada en la aún vigente Ley del Profesorado de los años 80 del siglo pasado (Ministerio Educación del Perú 1984)—; sin embargo, esto no está debidamente explicitado en los artículos referidos a los derechos del profesor.

Desde nuestra posición, los docentes tienen el derecho a condiciones de trabajo que protejan su salud física y psicológica. En el Reglamento de la Ley de Carrera Pública Magisterial (Ministerio Educación 2008) se menciona que la “evaluación médica se realiza cuando existe presunciones razonables de una enfermedad que afecte al profesor y que pueda perjudicar la calidad de su ejercicio profesional o desencadenar situaciones de contagio”. En ese artículo subyace una concepción de política no preventiva de la salud docente sino cuando ésta es ya casi evidente. Esta concepción es muy distante de los nuevos enfoques de salud que asumen sobre todo la prevención de enfermedades como las laborales, que son específicas de una profesión. Lamentablemente, adolecemos de falta de diagnósticos más actualizados a nivel nacional que nos ayuden a reconocer esas otras dimensiones del perfil real del docente peruano, lo que contrasta con el avance que hay para el caso de los alumnos donde sí contamos con una encuesta sobre sus aspectos de salud (Ministerio de Salud 2011). Actualizar la información sobre la salud escolar, tanto de alumnos como de docentes, contribuye también a lograr una mayor intersectorialidad entre dos sectores que se necesitan mutuamente, como Salud y Educación. Asimismo, el contar con un Estado más preocupado por la salud de maestros y maestras es un elemento adicional para atraer y retener a docentes competentes y desactivar aquellas creencias de un Estado-empleador indiferente a los problemas vitales de los profesores y profesoras.

Para aportar a sostener más integralmente la vida de los docentes es necesario, también, asumir aquellas políticas complementarias referidas al balance entre el trabajo y su vida familiar. Los enfoques más contemporáneos de gestión han venido poniendo énfasis en este balance con el fin de impedir que las demandas del trabajo terminen ahogando las demandas de la vida familiar y buscar, entonces, puntos de equilibrio entre ambas. Países como Inglaterra cuentan con normas muy específicas sobre este balance para el caso de los

profesores (UK Government 2003). Aquí, en el Perú, la Ley de Carrera Pública vigente y la reciente propuesta de Ley incorporan aspectos ya cada vez más asumidos en las normativas laborales modernas; sin embargo, hay un punto controversial en el que ambos textos normativos coinciden, y es en otorgar licencia sin goce de remuneraciones “por enfermedad grave del padre, cónyuge e hijos”.

Enfermedades de este tipo, además de exigir un involucramiento emocional y físico directo del docente, significan también gastos familiares. Así, cuando más necesita la familia de apoyo económico, el docente que atiende esa demanda familiar sufrirá descuentos en su remuneración. Considero que puede haber formas más flexibles para asumir esos periodos críticos en la relación entre el trabajo y la familia. **1**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, D.y L. FRAGA (2010). *Estudio sobre trabajo docente en Educación Básica en Brasil*. Brasil: GESTRADO. Recuperado de: <[http://blog.pucp.edu.pe/media/624/20120210-encuesta\\_docente\\_brasil\\_gestrado.pdf](http://blog.pucp.edu.pe/media/624/20120210-encuesta_docente_brasil_gestrado.pdf)>.

AUDELO, J. (2004). “¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”. *Estudios Sociales* 24, 124-142. Recuperado de: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/417/41702404.pdf>>.

BARBOSA, L. (1999). “Meritocracia a la brasileña: ¿Qué es el desempeño en Brasil?”. *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, 14. Recuperado de: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/014-junio-1999>>.

CORDERO, Y. (2011). “Un sistema de mérito para el siglo XXI”. *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, 48. Recuperado de: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/cordero>>.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2011). *Informe 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>.

FUNDACIÓN ESTE PAÍS (2005). *Lo que piensan nuestros maestros: Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de maestros y padres de familia de la Educación Básica en México*. Recuperado de: <[http://estepais.com/inicio/historicos/169/1\\_propuesta1\\_encuesta%20nacional\\_fundacion.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/169/1_propuesta1_encuesta%20nacional_fundacion.pdf)>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ (2012). *Proyecto de Ley de Reforma Magisterial*. Recuperado de: <<http://desarrollodocente.perueduca.edu.pe/wp-content/uploads/2012/08/LeydeReformaMagisterial.pdf>>.

(2008) Decreto Supremo N.º 003-2008-ED. Reglamento de la ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pú-

blica Magisterial. Ley N.º 29062. Recuperado de: <[http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/DS\\_003-2008-ED\\_FE.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/DS_003-2008-ED_FE.pdf)>.

(1984). *Ley del Profesorado N.º 24029-1984*. Recuperado de: <<http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/Ley24029.php>>.

MINISTERIO DE SALUD DEL PERÚ (2011). *Encuesta Global de Salud Escolar. Resultados-Perú 2010*. Lima: Minsa. Recuperado de: <[http://www.who.int/chp/gshs/GSHS\\_Report\\_Peru\\_2010.pdf](http://www.who.int/chp/gshs/GSHS_Report_Peru_2010.pdf)>.

MUÑOZ, W. (2008). “Cuando el mérito acentúa la desigualdad”. *Revista Enfoques* 9, 247-261. Recuperado de: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedador?t=Cuando+el+m%C3%A9rito+acent%C3%BAa+la+desigualdad&db=1&td=ARTREV>>.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (2009). *Profesores interinos y operadores electorales del magisterio: Las tareas disimuladas*. Recuperado de: <[http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate29\\_ProfesInterinos.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate29_ProfesInterinos.html)>.

ONU (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. Nueva York: ONU. Recuperado de: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>>.

SIME, L. (2010). “Corrupción: El reto de la democracia y la educación”. En D.Cantoia(ed.). *Sociedade civil e democracia: Expressões contemporâneas* (129-157). São Paulo: Veras Editora.

TOSONI, M. (2010). “NiklasLuhmann y Pierre Bourdieu: Claves teóricas para la interpretación del clientelismo político en la Argentina”. *Estudios Sociológicos* 83, 359-381. Recuperado de: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59820673002>>.

UK GOVERNMENT(2003). *Raising Standardsand Tackling Workload:ANational Agreement*. Recuperado de: <<http://www.lge.gov.uk/lge/aio/588306>>.