



autor: Ludwig Santa
título:
año: 2010

Genealogía de la gubernamentalidad empresarial en Colombia: el Estado como empresa (1990-2010)*



Volumen 9 N.º 60
enero – junio de 2026
ISSN: 0122-4328
ISSN-E: 2619-6069
e24579

Genealogy of
Entrepreneurial
Governmentality in
Colombia: The State as
Enterprise (1990-2010)

Genealogia da
governamentalidade
empresarial na
Colômbia: o Estado
como empresa
(1990-2010)

Hugo de Jesús Pérez**  

Fecha de recepción: 10-12-2025

Fecha de aprobación: 16-06-2026

CÓMO CITAR

Pérez, H. de J. (2026). Genealogía de la gubernamentalidad empresarial en Colombia: el Estado como empresa (1990-2010). *Nodos y Nudos*, 9(60), e24579. <https://doi.org/10.17227/nyn.vol9.num60-24579>

* Artículo de reflexión derivado de la investigación doctoral *Modos de subjetivación del maestro en la educación colombiana (1990-2010): del sujeto disciplinario al sujeto empresarial* (2026), dirigida por Bernardo Barragán Castrillón, PhD.

** Estudiante, Doctorado en Educación, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Rector, Institución Educativa Rural Ascensión Montoya de Torres (Anzá, Antioquia). hugo.perez@udea.edu.co





Volumen 9 N.º 60
 enero - junio de 2026
 ISSN: 0122-4328
 ISSN-E: 2619-6069
 e24579

RESUMEN

Este artículo analiza cómo el Estado colombiano se reorganizó entre 1990 y 2010 bajo una racionalidad neoliberal que lo configuró como una empresa. Términos como eficiencia, gestión y rendimiento se convirtieron en una matriz que orientó las decisiones estatales. Esta lógica se internalizó como libertad: participar, competir y evaluar se presentaron como formas de emancipación, pero funcionaron como tecnologías de poder que moldearon las conductas (Bauman, 2003; Han, 2014; Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013). Mediante un análisis genealógico de planes de desarrollo, de normativas y de documentos multilaterales, el artículo muestra cómo esta racionalidad transformó la subjetividad docente. El maestro pasó de sujeto pedagógico a gestor de indicadores, proceso que enfrentó resistencias desde el Movimiento Pedagógico Nacional.

Palabras clave: política gubernamental; neoliberalismo; desarrollo de programas de estudios; profesión docente

ABSTRACT

This article analyzes how the Colombian State was reorganized between 1990 and 2010 under a neoliberal rationality that configured it as a business. Terms such as efficiency, management, and performance became a matrix guiding state decisions. This logic was internalized as freedom: participating, competing, and evaluating were presented as emancipation but functioned as technologies of power shaping conduct (Bauman, 2003; Han, 2014; Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013). Through genealogical analysis of development plans, regulations, and multilateral documents, the article shows how this rationality transformed teacher subjectivity. Teachers shifted from pedagogical subjects to indicator managers, a process that faced resistance from the National Pedagogical Movement.

Keywords: government policy; neo-liberalism; curriculum development; teaching profession

RESUMO

Este artigo analisa como o Estado colombiano se reorganizou entre 1990 e 2010 sob uma racionalidade neoliberal que o configurou como uma empresa. Termos como eficiência, gestão e desempenho passaram a nortear as decisões estatais. Essa lógica foi internalizada como liberdade: participar, competir e ser avaliado eram apresentados como formas de emancipação, mas funcionavam como tecnologias de poder que moldavam comportamentos (Bauman, 2003; Han, 2014; Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013). Por meio de uma análise genealógica de planos de desenvolvimento, de regulamentações e de documentos multilaterais, o artigo demonstra como essa racionalidade transformou a subjetividade dos professores. O professor deixou de ser um sujeito pedagógico para se tornar um gestor de indicadores, um processo que enfrentou resistência por parte do Movimento Pedagógico Nacional.

Palavras-chave: política governamental; liberalismo; desenvolvimento curricular; profissão docente

Introducción

Entendemos por *genealogía*, a partir de Foucault (2004), el análisis que busca desentrañar los modos en que ciertas prácticas —tanto discursivas como no discursivas— hacen aparecer un objeto como pensable, cuestionable y gobernable, marcado por relaciones de poder y juegos de verdad. A diferencia de una historia que busca continuidades o evoluciones lineales, la genealogía interroga las condiciones históricas que han dado forma a lo que hoy aparece como evidente, abre grietas y señala quiebres, conflictos y relaciones de fuerza. El propio Foucault señalaba que hacer genealogía consiste en realizar “el análisis partiendo de una cuestión presente” (1985, p. 237). Con ello se desestabiliza lo que se presenta como natural para abrir nuevos espacios de pensamiento.

Este ejercicio genealógico examina planes nacionales de desarrollo (1990-2010), decretos y leyes sobre administración pública y estatuto docente, documentos de organismos multilaterales —el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)— y publicaciones de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). El análisis de estos archivos permite rastrear cómo emerge una racionalidad gubernamental que organiza el Estado según principios empresariales y forma sujetos que asumen la competencia, la eficiencia y el rendimiento como parte de su propia conducta. La genealogía aquí desarrollada problematiza las condiciones que posibilitaron pensar y practicar el gobierno del Estado colombiano como empresa, sin pretender reconstruir una historia lineal de las reformas educativas.

Bajo esta perspectiva genealógica, el objetivo de este artículo es analizar genealógicamente cómo, entre 1990 y 2010, el Estado colombiano se fue reconfigurando bajo una racionalidad neoliberal de tipo empresarial. A partir del análisis de los cambios introducidos en Colombia durante el periodo 1990-2010, y con base en el concepto de *gubernamentalidad neoliberal* desarrollado por Michel Foucault (2007) en su curso *Nacimiento de la biopolítica* —particularmente en la clase del 7 de febrero de 1979—, se visibiliza una racionalidad de gobierno que busca

producir entornos que favorezcan su propia expansión. Desde esta lógica, el Estado es reorganizado según los principios de la competencia, la eficiencia y la productividad, y actúa como garante de las condiciones necesarias para que el mercado funcione como norma general de regulación social. La finalidad de dicho gobierno, más allá de asegurar la eficiencia económica, es formar sujetos emprendedores, competitivos y responsables de sí mismos, capaces de autorregular su conducta conforme a los imperativos del rendimiento, el cálculo y la productividad.

Este giro en la racionalidad del poder, que tomó mayor fuerza a finales del siglo xx, es complementado por Christian Laval y Pierre Dardot (2013), quienes muestran cómo el neoliberalismo produce una nueva forma de sujeto: “una relación del sujeto consigo mismo como ‘capital humano’ que debe aumentar indefinidamente [...] un valor que hay que incrementar cada vez más” (p. 21). Dicho proceso origina una subjetivación en la que cada ciudadano se convierte en empresario de sí mismo, evaluado por sus resultados, ajustado a estándares y configurado como unidad de producción social. Esta producción de subjetividad opera a través de lo que Veiga-Neto y Noguera-Ramírez (2010), a partir de Deleuze, denominan *causalidad inmanente*: “No se trata sólo de entender que la implicación entre la institución escolar y la sociedad es compleja; más que complejidad, lo que se tiene, en este caso, es una propia relación de inmanencia” (p. 215). Las reformas de los años noventa en Colombia transformaron la escuela en el espacio donde la racionalidad neoliberal se constituyó como experiencia subjetiva. Prácticas como participar, competir y ser evaluado dejaron de aparecer como imposiciones externas para convertirse en expresiones legítimas de autonomía profesional y se naturalizaron en la experiencia cotidiana de maestros y directivos, quienes pasaron a entender su desarrollo como responsabilidad gestionable mediante planes de mejoramiento, autoevaluación y actualización permanente.

En este marco, nociones como participación, eficiencia, descentralización y control interno son resignificadas: dejan de ser prácticas orientadas a la democratización y se convierten en tecnologías de normalización. El ciudadano participa para vigilar, el

Estado descentraliza con el fin de ampliar la rendición de cuentas y la eficiencia se concibe como rentabilidad, no como una vía hacia la justicia.

La construcción del problema del Estado eficiente: archivos de una racionalidad neoliberal

La gubernamentalidad neoliberal como racionalidad de gobierno, la producción de un nuevo sujeto y la resignificación de categorías políticas en clave de normalización, propias de finales del siglo xx e inicios del siglo xxi, están presentes en los documentos de política pública y en los planes de gobierno analizados. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo del presidente César Gaviria asume abiertamente el lenguaje del libre mercado y lo incorpora al rol estatal. Según dicho plan, "el propósito de la acción del Estado no es sustituir los mercados, es promocionarlos [...] porque las economías más competitivas han generado mayor crecimiento y equidad" (DNP, 1991, p. 5). Esta afirmación muestra el deslizamiento de la equidad desde lo político hacia lo económico: se es justo si se es eficiente.

La propuesta de gobierno de Ernesto Samper Pizarro (1994-1998), aunque se distancia discursivamente del proyecto aperturista de Gaviria, no abandona los principios fundamentales del neoliberalismo. Bajo el lema del Salto social, el plan incorpora el lenguaje de la competitividad, la eficiencia del gasto público y la racionalización fiscal, articulados con una retórica solidaria y participativa. Así, la justicia social pasa de concebirse como una disputa por la redistribución del poder y la riqueza a plantearse como un esfuerzo por fortalecer la gestión de lo público y por tejer una relación más equilibrada entre Estado, mercado y ciudadanía.

Como afirma el propio Samper al sancionar el Plan: "Venimos hoy a constituir aquí una empresa, la más ambiciosa e importante empresa, la empresa del desarrollo social y la competitividad económica. De esa formidable empresa, la empresa de la Colombia del siglo xxi, serán socios todos los colombianos" (DNP, 1994, p. 8). Esta metáfora empresarial revela cómo, bajo la apariencia de un proyecto colectivo y solidario, se reconfigura el vínculo entre Estado y

ciudadanía en términos funcionales y productivos. La ciudadanía, hasta entonces definida por el ejercicio de derechos y por su capacidad de incidir políticamente, ahora se determina por su incorporación como *socio* en un proyecto nacional orientado al crecimiento económico.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz*, impulsado por el gobierno de Andrés Pastrana, recoge una promesa esperanzadora: avanzar hacia un país más democrático y en paz. Sin embargo, cuando se examina con mayor detenimiento, el modelo de gestión pública que propone revela una continuidad que venía marcando el rumbo del Estado desde comienzos de los años noventa. A pesar del lenguaje conciliador y participativo, el plan se apoya en pilares como la eficiencia, la competitividad y la descentralización fiscal, todos ellos característicos del enfoque gerencial que transforma al Estado en una especie de empresa moderna.

Desde el comienzo, el documento deja clara su intención de reorganizar profundamente el aparato estatal y alinearlos con las exigencias de una economía globalizada y orientada al mercado. En sus propias palabras:

La tarea es entonces la de llevar a cabo ahora una ambiciosa reforma del sector público, replantear el papel del Estado para hacerlo compatible con el nuevo modelo de desarrollo económico hacia afuera, estimular la competitividad de la estructura económica y asegurar la provisión de servicios sociales que conduzcan a fortalecer y a formar capital humano. (DNP, 1998, p. 160)

En este contexto, la eficiencia es una exigencia permanente. Las instituciones públicas deben cumplir metas, demostrar resultados y justificar cada peso invertido. Lo político se convierte en técnico; el debate público, en rendición de cuentas. Así lo plantea el Plan: "El fundamento de una gestión pública orientada a resultados es el rendimiento de cuentas. Esto exige del Estado el desarrollo de la capacidad institucional de sus organizaciones para que puedan entregar los resultados que les son exigibles" (DNP, 1998, p. 163). La participación ciudadana se aborda como una herramienta funcional para mejorar el control y la eficacia del sistema. Se invita al ciudadano a participar, pero desde un lugar de vigilancia

y responsabilidad compartida, más que de incidencia política, mientras se asigna al Estado el rol de garantizar una gestión por resultados.

Esta concepción funcional y operativa de la participación ciudadana, reforzada en el programa de gobierno del señor Andrés Pastrana, para quien "el Estado tiene la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento una gestión orientada a resultados" (DNP, 1998, p. 163), produce una figura de ciudadano reducida a la verificación del cumplimiento de metas predefinidas por la administración.

Algo similar ocurre con la descentralización. Aunque el propio Plan la presenta como una estrategia simultáneamente orientada al fortalecimiento de la gestión territorial, la ampliación de la participación ciudadana, la construcción de un sistema político incluyente y la edificación de la paz (DNP, 1998, p. 172), en el fondo responde a una lógica de delegación funcional que redistribuye responsabilidades dentro del propio aparato estatal.

En ese escenario, el ciudadano se transforma en coproductor de lo público como colaborador evaluado y no como protagonista de lo común. Se espera que participe, pero, sobre todo, que rinda, que cumpla, que se autogestione. Esta lógica adquiere una forma operativa en los lineamientos del propio gobierno, que reorganiza la responsabilidad institucional al definir que "las entidades (estatales) ejecutoras tendrán la responsabilidad de alcanzar en forma eficiente los objetivos a su cargo [...], identificarán ahorros en costos, sin sacrificar calidad ni eficacia [...] que puedan ser distribuidos eficientemente entre sus productos" (DNP, 1998, p. 165).

En definitiva, aunque el Plan habla de paz, equidad y participación, sus fundamentos descansan sobre una visión del Estado eficiente, racional y competitivo. Una visión en la que las personas son gestionadas como recursos y el ejercicio de la ciudadanía se define más por el rendimiento que por la deliberación. Es el rostro amable de un modelo que ya no gobierna para transformar; ahora administra lo dado con eficacia y gobierna la sociedad como empresa.

Esta racionalidad gerencial alcanzó su máxima consolidación durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). El *Plan Nacional de Desarrollo*

2002-2006: *Hacia un Estado Comunitario*, basado en el Estado gerencial, profundizó la lógica empresarial al orientar la educación hacia el desarrollo de "competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas" (DNP, 2003, p. 177), y convirtió la formación en producción de capital humano. La llamada Revolución Educativa materializó esta racionalidad en dispositivos concretos: el Decreto 1278 de 2002 subordinó la carrera docente a evaluaciones anuales de desempeño e instauró un régimen meritocrático que vinculó la permanencia laboral a métricas de eficiencia; el Decreto 1599 de 2005 transformó el Proyecto Educativo Institucional de la Ley 115 de 1994 en instrumento de control interno; y la Ley 1324 de 2009 institucionalizó la evaluación censal obligatoria como mecanismo de rendición de cuentas, con efectos concretos sobre las formas de enseñar, aprender y concebir la educación pública. Así, el maestro quedó configurado como recurso humano evaluable; la escuela, como unidad de gestión empresarial; y la educación, como servicio sujeto a estándares de productividad.

Condicionabilidad crediticia y performatividad municipal

La financiación internacional durante los años noventa vino acompañada de un conjunto de exigencias que redefinieron las condiciones de posibilidad de la gestión pública local. A través de los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la condicionabilidad se instaló como mecanismo central de gobierno: un dispositivo mediante el cual el acceso al crédito quedaba supeditado a la adopción de reformas específicas en materia fiscal, administrativa y sectorial. Los municipios dejaron de ser unidades de gobierno autónomas para convertirse en espacios de rendición de cuentas, donde la medición de resultados y la competencia por recursos escasos pasaron a estructurar la racionalidad de la gestión. Esta lógica, sin embargo, no fue una invención técnica de los organismos multilaterales: se inscribía en un marco discursivo más amplio que se construía simultáneamente en la escena global.

Ese marco tiene un momento fundacional preciso. En la Declaración Mundial sobre Educación para

Todos, adoptada en Jomtien, Tailandia, y convocada conjuntamente por Unesco, Unicef, PNUD y el Banco Mundial (Unesco, 1990), se estableció el marco discursivo que legitimaría estas intervenciones. La coautoría institucional del documento inscribe desde su origen la tensión entre el lenguaje de los derechos y la racionalidad de la eficiencia. Aunque la Declaración proclamaba el derecho universal a la educación y comprometía a los Estados a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos (art. 1), su arquitectura operativa contenía ya los elementos de una gubernamentalidad neoliberal en construcción; el artículo 4 desplazaba el criterio de éxito desde la matrícula hacia las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, lo cual abría el campo a la evaluación estandarizada como tecnología de medición; el artículo 9 subordinaba la expansión educativa a la eficiencia y a la movilización de recursos públicos, privados o voluntarios, e introducía la lógica del mercado en un campo que se definía simultáneamente como derecho. El Marco de Acción reforzaba esta orientación al señalar que las autoridades públicas no pueden suministrar la totalidad de los elementos necesarios (Unesco, 1990, art. 7), y demandaba concertación entre Estado, sector privado y comunidades. Tres años después, el Banco Mundial traduciría estos principios en una tecnología de gobierno concreta para Colombia e hizo de la condicionalidad el instrumento mediante el cual el marco discursivo de Jomtien se materializaría en reformas específicas.

El Banco Mundial (1993) operacionaliza esta racionalidad mediante dispositivos concretos. La condicionalidad crediticia exige a los municipios acreditar solidez financiera y cumplir criterios de desempeño fiscal como requisito para acceder al financiamiento (p. 26). El reemplazo de subsidios institucionales por transferencias focalizadas promueve la provisión privada de servicios educativos mediante instrumentos como los vales para educación secundaria dirigidos a beneficiarios seleccionados (p. 23). La obligatoriedad de formular planes educativos municipales con objetivos, estrategias y prioridades de inversión verificables (p. 25) convierte la planificación técnica en condición de elegibilidad para recibir recursos. Estos

dispositivos operaban como un sistema articulado de intervención sobre la gestión educativa local. La descentralización que el documento promueve no transfiere poder a los municipios: transfiere responsabilidad sin autonomía, en la medida en que los criterios de elegibilidad, los instrumentos de medición y las prioridades de inversión son definidos externamente. Lo que se descentraliza, en rigor, es la ejecución; lo que permanece centralizado —ahora en manos de un organismo supranacional— es la racionalidad que gobierna esa ejecución. En este sentido, el *Colombia Secondary Education Project* es un documento de gobierno que produce un tipo específico de Estado local, aquel que ha interiorizado la lógica de la eficiencia como condición de su propia viabilidad institucional. La Unesco había declarado derechos bajo el lenguaje de la eficacia; el Banco Mundial instaló el mercado como mecanismo de asignación; y fue en ese cruce donde comenzó a producirse un sujeto institucional —el municipio gestor— que ya no necesita ser coaccionado porque ha asumido los criterios externos como propios. Es en ese punto donde la condicionalidad se convierte en gubernamentalidad.

Esta secuencia revela la operación en capas de la gubernamentalidad neoliberal: la Unesco (1990) establece el horizonte discursivo que hace pensable subordinar el derecho a la educación a criterios de eficacia y movilización de recursos privados; el Banco Mundial (1993) convierte ese marco en dispositivos técnicos de condicionalidad crediticia, focalización del gasto y planificación obligatoria; las reformas colombianas naturalizan estos dispositivos como única forma viable de gobierno educativo. El desplazamiento del subsidio a la oferta hacia el subsidio a la demanda —ejemplificado en los vales para educación secundaria— condensa esta transformación: el Estado deja de sostener directamente las instituciones para habilitar individuos como agentes electores y convierte la escuela en un servicio al que se accede mediante la competencia por recursos escasos. Como señala Martínez-Boom (2004), este tránsito consolida el desplazamiento de la escuela expansiva —orientada al desarrollo nacional y a la formación ciudadana— hacia la escuela competitiva, que subordina la educación a la eficiencia económica y a

los resultados medibles (pp. 21-22). Lo que queda al final de esta cadena no es simplemente una reforma sectorial: es una reconfiguración del sentido mismo de lo educativo, donde la pedagogía cede terreno a la gestión, el derecho se convierte en servicio y el sujeto de la formación se transforma en agente de mercado.

Estas exigencias crediticias y dinámicas nacionales e internacionales reconfiguran la descentralización en clave de competencia intermunicipal, lógica que se profundiza en los mecanismos de focalización del gasto examinados a continuación.

Entre normas y discursos: el maestro como efecto de poder

Entre normas y discursos se configuró al maestro como efecto de poder. Esta gubernamentalidad empresarial no operó solo sobre el Estado: produjo al maestro como nuevo sujeto mediante dispositivos jurídicos específicos. El Decreto 1278 de 2002 constituye el dispositivo normativo clave en esta reconfiguración: vinculó la estabilidad laboral al rendimiento en evaluaciones anuales de desempeño e instauró un régimen meritocrático que subordinó la permanencia a métricas cuantificables. La evaluación dejó de ser formativa para convertirse en tecnología de control que condiciona la carrera docente a la demostración continua de eficiencia. Como establece el artículo 28 del decreto, la evaluación debe "verificar los niveles de idoneidad" y "estimular el buen desempeño", y configura discursivamente al maestro como recurso humano evaluable.

Esta transformación se materializó en prácticas cotidianas que reconfiguraron la experiencia docente. El maestro pasó de planificar autónomamente a diseñar unidades alineadas con estándares verificables, elaborar portafolios de evidencias, diligenciar formatos de autoevaluación y justificar su práctica mediante indicadores cuantificables. La Guía 34 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2008) operacionalizó esta racionalidad al fragmentar la vida escolar en procesos gestionables y medibles, organizados en gestión directiva, académica, administrativa y comunitaria. El docente quedó constituido como empresario de su empleabilidad, responsable individual de resultados (MEN, 2008), lo que generó aquello que Han (2014) identifica como coerción psíquica,

mediante la cual el individuo se responsabiliza voluntariamente de sus fracasos y se explota a sí mismo para elevar su productividad (p. 25).

Este proceso se profundizó con la implementación sistemática de las pruebas Saber estandarizadas, las cuales vincularon resultados estudiantiles con *calidad docente* y obligaron a elaborar planes de mejoramiento anuales, diligenciar formatos de autoevaluación institucional y justificar la práctica mediante evidencias cuantificables. Así, el maestro quedó atrapado en una matriz de vigilancia cruzada: evaluado por el Estado, auditado por ciudadanos-clientes y sujeto a autovigilancia constante. El maestro emerge, entonces, no como autor de su práctica, sino como efecto de un entramado de normas y discursos que lo constituyen. Sin embargo, esta racionalidad no se instaló sin fricciones. El magisterio organizado, particularmente Fecode, disputó esta subjetivación empresarial al proponer identidades alternativas: el maestro como intelectual de la educación, como trabajador de la cultura, como investigador de su práctica, en resistencia frente a su reducción a operador de estándares.

En este contexto, incluso la participación ciudadana, establecida en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia como mecanismo de control social, se transforma en un dispositivo de cogobierno neoliberal. A través de él, se configuran prácticas, normas, discursos e instituciones que distribuyen el gobierno entre diversos actores sociales y promueven su participación para hacer más eficiente y legítimo el control, al presentar la corresponsabilidad como forma de ciudadanía bajo una apariencia de democracia.

Según lo establecido en la Ley 489 de 1998, de acuerdo con la cual "la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia" (art. 3), se redefinen los criterios de la participación ciudadana y esta se convierte en un mecanismo orientado a monitorear la gestión pública bajo parámetros de eficiencia. Este proceso transforma la vigilancia en una práctica horizontal, difusa y ubicua, desligada de un proyecto emancipador o deliberativo.

Un ejemplo de ello es el funcionamiento de los comités de veeduría ciudadana en educación, representados por el gobierno escolar,¹ en los cuales padres de familia y miembros de la comunidad educativa son convocados para verificar el cumplimiento de indicadores financieros, metas de cobertura o la ejecución del Plan de Mejoramiento Institucional. Se trata de una participación instrumentalizada, que opera como mecanismo de control descentralizado, donde la participación convierte al maestro en un sujeto constantemente evaluado por la comunidad en términos de cumplimiento de metas y uso eficiente de recursos.

Como advierte Foucault (2020), "el Panóptico es una máquina de disociar la pareja ver-ser visto" (p. 233). Así opera hoy el Estado: como una red de evaluación en la que todos vigilan a todos. Ahora, lo que parecía ser una invitación a participar se convierte, en realidad, en una forma más sutil de control; ya no hablamos entre todos para decidir juntos: ahora nos vigilan y nos vigilamos, tratamos de cumplir con lo que el sistema espera de nosotros. El maestro emerge así como efecto de esta maquinaria: vigilado y vigilante, engranaje de un panóptico educativo donde el poder circula de manera invisible pero efectiva.

Este proceso también transforma el sentido de la descentralización consagrada en la Constitución Política de 1991 —artículos 1, 287, 288, 356 y 357—. El discurso oficial del presidente Andrés Pastrana lo formula así: "El gobierno nacional adelantará [...] una política de profundización de la descentralización orientada por los principios de [...] participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local" (DNP, 1998, p. 169). Aunque esta formulación sugiere autonomía, bajo el esquema de la administración pública eficiente esconde una lógica de responsabilización: los territorios y sus comunidades ya no reciben apoyo para su desarrollo integral; deben convertirse en administradores competentes, constantemente

evaluados por métricas, sometidos a competencia entre instituciones y vigilados en cada paso.

Desde esta perspectiva, la descentralización se convierte en una estrategia de gubernamentalidad que extiende el mercado a los territorios. Como plantea el economista y filósofo austriaco Friedrich Hayek (2008), uno de los referentes doctrinales del neoliberalismo, "el sistema de la competencia es el único sistema dirigido a hacer mínimo, por descentralización, el poder que los hombres ejercen sobre los hombres" (p. 234), puesto que, en un mercado libre, la competencia distribuye el poder entre diversos individuos, lo cual dificulta la capacidad de control generada por cualquier actor sobre los demás, incluido el Estado. Así, la descentralización y la competencia se complementan al reducir la concentración del poder, al mismo tiempo que protegen las libertades individuales (Hayek, 2008). Pero, como señala Foucault (2007), esta descentralización no suprime el poder: lo multiplica, lo difunde, lo normaliza. Así, el poder se vuelve más eficiente y normalizador, pues no se impone directamente desde arriba, sino que se incorpora en las prácticas cotidianas y en la manera en que los sujetos se gobiernan a sí mismos (p. 278).

Un ejemplo ilustrativo de esta lógica es la implementación de los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) en las escuelas públicas, en la que se articula la evaluación externa de aprendizajes con la planeación escolar, formalizada en la Guía 34 del MEN (2008). Aunque, en apariencia, dichos planes constituyen una estrategia participativa y autónoma de gestión educativa, en realidad funcionan como tecnologías de gobierno que trasladan al interior de cada institución escolar las exigencias del mercado: eficiencia, evaluación por resultados, rendición de cuentas y competencia interinstitucional. De esta forma, rectores, docentes y comunidades educativas terminan por autogestionarse bajo parámetros externos e internalizan lógicas de vigilancia, normalización y productividad como si fueran decisiones propias.

La racionalidad neoliberal desplegada en las reformas educativas y administrativas no se impone de manera absoluta ni exenta de tensiones. Aunque logra configurar un régimen de verdad que reorganiza al Estado, tecnifica la participación y transforma al maestro en una figura funcional al rendimiento,

¹ La ruta normativa que da origen a las veedurías ciudadanas en educación se fundamenta en la Constitución Política, particularmente en el artículo 67, que hace responsables de la educación al Estado, la sociedad y la familia, y en el artículo 270, el cual faculta a los ciudadanos para ejercer vigilancia sobre la gestión pública. A esta base constitucional se suma la Ley 115 de 1994, en su artículo 140, que establece la participación de la comunidad educativa en los procesos de gestión institucional. Finalmente, la Ley 850 de 2003 reglamenta de manera específica las veedurías ciudadanas y consolida su papel como mecanismo de control social en el sector educativo.

este orden opera en un terreno discursivo donde hay grietas, fisuras y puntos de fuga.

El poder —como advirtió Foucault— jamás actúa sin resistencias. Allí donde se pretende imponer una lógica de evaluación permanente, donde se espera que el maestro se autogestione como una unidad de capital humano, también emergen otros discursos, otras prácticas, otros archivos que desestabilizan esa narrativa. El Movimiento Pedagógico, articulado por Fecode y sectores académicos, resistió las reformas tecnocráticas al disputar quién tenía autoridad para definir lo educativo. Mientras el Banco Mundial imponía lecturas economicistas que trataban “a la población como un recurso, susceptible de ser convertido en capital, marginando los saberes pedagógicos y culturales construidos históricamente por el magisterio” (Fecode, 1991a, p. 7), el Movimiento Pedagógico defendió el conocimiento situado del maestro y lo propuso como sujeto ético, político y productor de saber que incide colectivamente sobre los problemas educativos (Martínez-Boom, 1999, p. 17).

Se abre así una disputa por el alma de la docencia: de un lado, el modelo que lo reduce a operador de estándares, a engranaje de una máquina de control; del otro, una figura que se resiste a esa domesticación, que se piensa como sujeto ético y político, como productor de saber, como tejedor de vínculos y constructor de lo común. Esto muestra que el maestro, aunque es moldeado por relaciones de poder, también encuentra espacios para resistir.

En esta dirección, los archivos críticos del Movimiento Pedagógico, las reflexiones elaboradas por Fecode y las voces disidentes de diversos sectores académicos denuncian el dispositivo y trazan otras alternativas. Son ejercicios de contragubernamentalidad que hacen visible que el maestro no está condenado a ser gestor ni sujeto evaluado, y visibilizan a un sujeto con capacidad crítica y fuerza transformadora.

Contraconductas y resistencias: voces que desestabilizan la gubernamentalidad

Así como se configura una nueva forma de gobierno, también irrumpen prácticas y discursos que la

cuestionan. Frente a este dispositivo de racionalidad neoliberal que convierte al Estado en empresa y a los ciudadanos en capital humano, emergieron resistencias. Algunas surgieron del discurso académico; otras fueron producto de experiencias pedagógicas y sindicales que propusieron modelos alternativos de educación, democracia y Estado.

Fecode, a través de su revista *Educación y Cultura*, denunció desde 1991 que la apertura educativa impulsada por el presidente Gaviria respondía a “las exigencias del Banco Mundial” (1991b, p. 61; 1991c, p. 3), y no a las necesidades nacionales. Esta crítica cuestionaba la legitimidad del saber experto transnacional como única fuente válida de política educativa.

El Movimiento Pedagógico, articulado por Fecode y sectores académicos, resistió las reformas tecnocráticas y disputó quién tenía autoridad para definir lo educativo. Mientras el Banco Mundial imponía lecturas economicistas que trataban “a la población como un recurso, susceptible de ser convertido en capital, marginando los saberes pedagógicos y culturales construidos históricamente por el magisterio” (Fecode, 1991a, p. 7), el movimiento defendió el conocimiento situado del maestro y lo propuso como sujeto ético, político y productor de saber que incide colectivamente sobre los problemas educativos (Martínez-Boom, 1999, p. 17). Como explica Martínez-Boom (1999), este movimiento transformador del magisterio colombiano “es la prueba más contundente de que los maestros pueden pensarse de otro modo y reconocerse como sujetos que piensan, que actúan e inciden colectivamente sobre los problemas de la educación” (p. 17), lo que se opone radicalmente a la visión del docente como simple aplicador de estándares.

En el mismo sentido, Zygmunt Bauman (2003) analiza críticamente la participación ciudadana en *Modernidad líquida* como una noción en crisis, erosionada por la individualización: “No hay individuos autónomos sin una sociedad autónoma, y la autonomía de la sociedad exige una autoconstitución deliberada y reflexiva, algo que sólo puede ser alcanzado por el conjunto de sus miembros” (p. 46). Este llamado pone en evidencia la desnaturalización del lenguaje participativo cuando se lo convierte en herramienta de vigilancia.

Wendy Brown (2016) ofrece una crítica profunda sobre cómo el neoliberalismo transforma la participación ciudadana en un mecanismo de legitimación más que en una práctica democrática genuina. En sus palabras, en el nuevo gobierno "la democracia se vuelve meramente procedimental y se separa de los poderes que le darían sustancia y significado como forma de gobierno [...] la participación ciudadana queda reducida a 'compromiso' (*buy-in*)" (p. 171). Estas apreciaciones señalan cómo, bajo el régimen neoliberal, participar ya no significa dialogar, proponer o construir colectivamente, sino, simplemente, aceptar —casi sin voz ni opción— decisiones que ya han sido tomadas desde arriba. La participación, en este sentido, se reduce a una forma de consentimiento pasivo, presentada como inclusión, pero sin posibilidad real de incidencia.

Por su parte, Jurjo Torres Santomé (2007) critica duramente la instrumentalización de la participación ciudadana en el contexto neoliberal. Señala que las políticas de descentralización, promovidas por este modelo, buscan principalmente adaptar el funcionamiento de las instituciones a las exigencias del mercado, trasladan responsabilidades al ciudadano-consumidor y no garantizan recursos ni condiciones reales de decisión democrática. En este marco, la participación deja de ser una práctica transformadora y se convierte en una estrategia funcional al ajuste estructural: "se trata de una de las estrategias que se considera pueden ser más eficaces para llevar a cabo algún tipo de ajustes estructurales, que sirven, casi siempre, para disimular políticas de recortes presupuestarios" (Torres-Santomé, 2007, p. 51). Esto quiere decir que, en el marco neoliberal, se invoca la participación como una forma de legitimación simbólica, al tiempo que se transfieren cargas al nivel local sin fortalecer las capacidades institucionales ni permitir procesos reales de deliberación democrática.

Estas voces críticas revelan la existencia de un archivo en disputa. Mientras el Estado se reorganiza bajo una lógica empresarial, estas interpretaciones cuestionan sus presuntas buenas intenciones y abren la posibilidad de pensar la escuela como espacio de construcción de lo común. El Movimiento Pedagógico, liderado por Fecode y el Centro de Estudios e

Investigaciones Docentes (CEID), planteó en 1994, en el contexto de la lucha por una educación pública autónoma: "No quiere decir que el Estado quede despojado de toda responsabilidad. Al contrario, la regla de oro de la reforma educativa colombiana radica en que el Estado financia y administra, mientras los educadores educamos" (CEID y Fecode, 1994, p. 1).

Esta sentencia, leída a contrapelo de la interpretación dominante de la lógica empresarial, afirma que lo público no se privatiza ni se gerencia desde afuera, sino que se cultiva desde adentro con autonomía y saber pedagógico. Mientras la gubernamentalidad neoliberal produce al ciudadano como consumidor, el Movimiento Pedagógico reivindica al sujeto colectivo como constructor de lo público. Mientras el Estado se transforma en empresa, la escuela es defendida como territorio de pensamiento y resistencia donde lo común no se gerencia, sino que se cultiva colectivamente.

Como advierte tempranamente la revista *Educación y Cultura* de Fecode:

la apertura educativa es recogida en el país como una estrategia continental [...] en respuesta a las exigencias del Banco Mundial que asume, así, un papel directo y expreso en el diseño de unas políticas educativas acordes con sus intereses financieros. De esta manera, un organismo financiero entra definitivamente a reemplazar los organismos internacionales que se encargaban de examinar la evolución y necesidades de la educación en el mundo, tales como la Unicef y la Unesco. (1991c, p. 3)

Esta afirmación es una advertencia: es una alerta sobre el proceso de desplazamiento de los marcos normativos democráticos por la racionalidad del capital financiero que estaba en boga en ese momento histórico.

Conclusiones

Este artículo analizó cómo el Estado colombiano se reconfiguró entre 1990 y 2010 bajo una racionalidad neoliberal empresarial. El análisis de planes de desarrollo, normas y documentos multilaterales mostró que este proceso reorganizó el Estado según principios de mercado, produjo subjetividades ajustadas a la competencia y la eficiencia, y convirtió la

participación y la descentralización en tecnologías de normalización.

La gubernamentalidad neoliberal, como señala Foucault (2007), "consume libertad [...] está obligado a producirla y a organizarla" (p. 84). El Decreto 1278 de 2002 y las evaluaciones de desempeño materializaron esta racionalidad al transformar al maestro en gestor de indicadores, aunque enfrentaron resistencias desde el magisterio organizado.

El estudio presenta límites que abren futuras investigaciones. En el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el análisis se concentró en los dispositivos jurídicos derivados —el Decreto 1278 de 2002, el Decreto 1599 de 2005 y la Ley 1324 de 2009—. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 no fue objeto del mismo ejercicio de lectura discursiva —que sí se realizó con los planes de gobierno de Gaviria, Samper y Pastrana—. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondiente al segundo mandato de Uribe, tampoco fue incluido en el corpus de análisis. Falta también desarrollar con mayor detalle la subjetivación docente cotidiana, examinar particularidades territoriales y explorar formas actuales de conducta pedagógica. Asimismo, quedan por investigar la materialidad territorial de esta gubernamentalidad y las resistencias contemporáneas que disputan la racionalidad empresarial en educación.

Referencias

- Banco Mundial. (1993). *Colombia: Secondary Education Project. Staff Appraisal Report* (Report n.º 11834-CO). World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/967851498854961545>
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso.
- Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID) y Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1994). Currículo de secundaria y media: un plan de estudios. En *Conferencias: 2.º Congreso Pedagógico Nacional* (pp. 1-30). Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, Federación Colombiana de Educadores. https://www.fecode.edu.co/images/Revistas_ediciones_especiales/Conferencias_2_Congreso_Pedagogico_Nacional.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P). Autor. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1236-panorama-social-america-latina-2010>
- Congreso de la República de Colombia. (8 de febrero de 1994). *Ley 115 de 1994: por la cual se expide la Ley General de Educación*. DO: 41 214. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=292>
- Congreso de la República de Colombia. (18 de noviembre de 2003). *Ley 850 de 2003: por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas (ver Sentencia C-292 de 2003, por medio de la cual se estudia la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria)*. DO: 45 376. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>
- Congreso de la República de Colombia. (13 de julio de 2009). *Ley 1324 de 2009: por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES*. DO: 47 409. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1324_2009.html
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Ley 489 de 1998: por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. DO: 43 464. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/la-revolucion-pacifica-1990-1994-cesar-gaviria.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *El Salto Social: plan nacional de desarrollo 1994-1998*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/el-salto-social-1994-1998-ernesto-samper.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Cambio para construir la paz: plan nacional de desarrollo 1998-2002*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/cambio-para-contruir-la-paz-1998-2002-andres-pastrana.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Hacia un Estado Comunitario: plan nacional de desarrollo 2002-2006*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1991a). La educación al servicio del mercado. *Educación y Cultura*, 25, 3-8. https://fecode.edu.co/images/Revista_Educacion-1-100/Revista_Educacion_y_Cultura_No.25.pdf
- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1991b). El Plan de Apertura Educativa o la política del atraso educativo. *Revista Educación y Cultura*, 24, 58-61. https://fecode.edu.co/images/Revista_Educacion-1-100/Revista_Educacion_y_Cultura_No.24.pdf
- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1991c). Defensa de la educación pública frente a la apertura educativa. *Revista Educación y Cultura*, 23, 3-4. https://fecode.edu.co/images/Revista_Educacion-1-100/Revista_Educacion_y_Cultura_No.23.pdf
- Foucault, M. (1985). *Saber y verdad* (eds. y trads. J. Varela y F. Álvarez-Uría). Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (2004). *Nietzsche, la genealogía, la historia* (5.ª ed.). Pre-Textos.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France 1978-1979*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2020). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Han, B.-C. (2014). *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder.
- Hayek, F. A. (2008). *Camino de servidumbre*. Alianza.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Martínez-Boom, A. (1999). Movimiento Pedagógico: balance y perspectivas. *Revista Educación y Cultura*, 50-51, 6-21. https://fecode.edu.co/images/Revista_Educacion-1-100/Revista_Educacion_y_Cultura_No.50-51.pdf
- Martínez-Boom, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina*. Anthropos.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008). *Guía n.º 34: guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al plan de mejoramiento*. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-177745_archivo_pdf.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa
- Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de junio de 2002). *Decreto 1278 de 2002: por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de mayo de 2005). *Decreto 1599 de 2005: por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. DO: 45 920. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547>
- Torres-Santomé, J. (2007). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Morata.
- Veiga-Neto, A. y Noguera-Ramírez, C. E. (2010). Gubernamentalidad neoliberal: implicaciones para la educación. *Revista Educación y Pedagogía*, 22(58), 213-235. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/9748>

Diálogo de conocimiento

Este artículo aborda un problema de relevancia académica y política, en tanto problematiza el proceso de modernización del Estado colombiano ocurrido a finales del siglo xx e inicios del xxi, en el cual se genera una colonización de la racionalidad estatal por los principios del mercado. En este proceso se implementan prácticas gerenciales para el gobierno de la población y se incorporan términos como rentabilidad, eficiencia y gestión como ejes de evaluación de la vida. A partir de la lectura de fuentes primarias y de políticas educativas, el artículo permite analizar las implicaciones de estas prácticas gerenciales en las concepciones sobre ciudadanía y en la forma de funcionamiento de instituciones como la escuela, en las cuales este lenguaje se incardina en la vida privada de los individuos y genera tensiones y desdibujamientos en torno a lo que significa educar.