

Tres discursos sobre los modos de regulación del capital y su relación con el concepto de lo público en las empresas de servicios públicos de Bogotá*

Evelyn Ivonne Díaz Montaño

Ph. D. (C) en Ciencias Ambientales y Sostenibilidad
Docente e investigadora, Politécnico Gran Colombiano
Bogotá, Colombia
Equipo de Investigación en Contabilidad, Organizaciones y Sociedad (EICOS)
Rol de la autora: intelectual
ediazm@poligran.edu.co
<https://orcid.org/0000-0003-3913-5124>

Edison Fredy León Paime

Ph. D. en Educación
Profesor e investigador, Universidad Libre de Colombia
Bogotá, Colombia
Constructores contables
Rol del autor: Intelectual.
edisonf.leonp@unilibre.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-4941-9668>

THREE DISCOURSES ON CAPITAL REGULATION MODALITIES AND ITS RELATIONSHIP WITH THE CONCEPT OF "PUBLIC" IN PUBLIC SERVICE COMPANIES IN BOGOTÁ

ABSTRACT: This paper explains the construction and circulation dynamics of the discourses on the different forms of capital regulation in relation to the concept of what is "public" by Public Service Companies (PSCs) in the city of Bogotá. Through this, we try to understand the way in which PSCs have served as governmentality devices based on three discourses: modernization, welfare, and planning. Methodologically, the research applied two social research strategies, documentary analysis and discourse analysis, to examine the information in 94 institutional documents. As a result, it was identified that the imposition of the recognized discourses was a historical strategy used by local elites to maintain control over PSCs for their own interests. Therefore, phenomena such as privatization and nationalization are samples of the same dynamics.

KEYWORDS: Discourse analysis, public enterprises, Fordism, public, post-Fordism.

TRÊS DISCURSOS SOBRE OS MODOS DE REGULAMENTAÇÃO DO CAPITAL E SUA RELAÇÃO COM O CONCEITO DO PÚBLICO NAS EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ

RESUMO: o objetivo do presente documento é explicar a dinâmica de construção e circulação de discursos sobre as formas de regulamentação de capital com relação ao conceito do "público" nas empresas de serviços públicos (ESP) da cidade de Bogotá, Colômbia. Além disso, compreender a maneira em que essas instituições vêm servindo de dispositivos de governamentalidade a partir de três discursos: modernização, bem-estar e planejamento. Metodologicamente, o estudo recorreu a duas estratégias de pesquisa social, à análise documental e à análise do discurso de 94 documentos institucionais. Como resultado, foi identificado que a imposição dos discursos configurou uma estratégia histórica das elites locais para manter o controle das ESP em função de seus interesses. Assim, fenômenos como a privatização e a estatização são esquemas da mesma dinâmica funcional.

PALAVRAS-CHAVE: análise do discurso, empresas públicas, fordismo, o público, pós-fordismo.

TROIS DISCOURS SUR LES MODES DE RÉGULATION DU CAPITAL ET LEUR RAPPORT AVEC LE CONCEPT DE PUBLIC DANS LES ENTREPRISES DE SERVICES PUBLICS DE BOGOTÁ

RÉSUMÉ : L'objectif de ce document est d'expliquer les dynamiques de construction et de circulation des discours sur les formes de régulation du capital par rapport à la notion de « public » dans les entreprises de services publics (ESP) de la ville de Bogotá. L'objectif est de comprendre la manière dont ces institutions ont servi en tant que dispositifs de gouvernementalité en s'appuyant sur trois discours : la modernisation, la protection sociale et la planification. Sur le plan méthodologique, l'étude a utilisé deux stratégies de recherche sociale, l'analyse documentaire et l'analyse du discours de 94 documents institutionnels. En conséquence, on a identifié que l'imposition des discours a configuré une stratégie historique des élites locales pour maintenir le contrôle des ESP en fonction de leurs propres intérêts. Ainsi, des phénomènes tels que la privatisation et la nationalisation sont des schémas de la même dynamique fonctionnelle.

MOTS-CLÉ : analyse du discours, entreprises publiques, fordisme, public, postfordisme.

CITACIÓN SUGERIDA: Díaz Montaño, E. I., & León Paime, E. F. (2021). Tres discursos sobre los modos de regulación del capital y su relación con el concepto de lo público en las empresas de servicios públicos de Bogotá. *Innovar*, 37(82), 179-202. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n82.98421>

CLASIFICACIÓN JEL: M41, H41, L94.

RECIBIDO: 31/3/2021. **APROBADO:** 30/7/2021.

Esta obra se publica bajo una licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-Sin-Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



RESUMEN: El objetivo del presente documento es explicar la dinámica de construcción y circulación de discursos sobre las formas de regulación de capital con relación al concepto de "lo público" en las empresas de servicios públicos (ESP) de la ciudad de Bogotá. El objeto es comprender la manera en que estas instituciones han servido de dispositivos de gubernamentalidad a partir de tres discursos: modernización, bienestar y planificación. Metodológicamente, el estudio recurrió a dos estrategias de investigación social, el análisis documental y el análisis del discurso de 94 documentos institucionales. Como resultado, se identificó que la imposición de los discursos configuró una estrategia histórica de las élites locales para mantener el control de las ESP en función de sus propios intereses. Así, fenómenos como la privatización y la estatización son esquemas de la misma dinámica funcional.

PALABRAS CLAVE: análisis del discurso, empresas públicas, fordismo, lo público, posfordismo.

Introducción

En la década de los noventa, la privatización de empresas estatales fue uno de los resultados de la aplicación de políticas neoliberales en varios países, entre ellos Colombia. Los cambios en la estructura del capital en

* El presente artículo deriva del proyecto de investigación titulado "Estrategias de Gestión sobre el Capital Natural en páramos de la región cundiboyacense: Análisis del discurso en política pública y efectos sobre los SE (Servicios Ecosistémicos) de aprovisionamiento".

estas empresas se hicieron en nombre de lo "público", pero ¿quién construyó este discurso?, ¿con qué intereses?, ¿cuándo se utilizó por primera vez esta estrategia? Estos son algunos interrogantes sobre los cuales se realiza una aproximación a través de este documento.

El objetivo principal del presente trabajo es explicar la dinámica de construcción y circulación de tres discursos que operan de manera importante en la forma como se construyen los modos de regulación del capital en relación con el concepto de lo "público" en las empresas de servicios públicos (ESP) de Bogotá, Colombia. Se origina a partir del interés por analizar algunos cambios en la estructura de capital que se produjeron a finales del siglo xx y algunos vinculados desde la creación de estas empresas que han sido objeto de privatización y estatización.

Consideramos que las empresas de servicios públicos son dispositivos de poder que emanan de las relaciones entre los agentes que configuran el mercado con relación al Estado. En su proceso de configuración y modernización, se convierten en elementos de gubernamentalidad de la población, donde su sentido y énfasis oscila entre lo público y lo privado. Históricamente, están atadas a los modos de regulación del capital, convirtiéndose en parte del aparato estatal, pero materializando formas de intervención en los que permanecen intereses diversos.

Se identifica que este tipo de transformaciones organizacionales pueden explicarse como la evolución de un proceso estratégico instituido en torno a la propiedad de empresas de servicios públicos, donde los grupos de interés generan y operan discursos sobre los modos de regulación del capital. Así, la investigación considera que los procesos de transformación organizacional pueden ser analizados metodológicamente partiendo del concepto de prácticas discursivas de Michel Foucault (2014), que indica lo siguiente:

Las prácticas discursivas no son lisa y llanamente modos de fabricación de discursos. Cobran cuerpo en conjuntos técnicos, instituciones, esquemas de comportamiento, tipos de transmisión y difusión, formas pedagógicas que las imponen y las mantienen a la vez. Para terminar, tienen modos de transformación específico. No se puede reducir esas transformaciones a un descubrimiento individual y preciso; y, sin embargo, no podemos conformarnos caracterizarlas como un cambio global de mentalidad, actitud colectiva o estado de ánimo. La transformación de una práctica discursiva está ligada a toda una serie a menudo muy compleja de modificaciones que pueden producirse sea fuera de ella (en las formas de producción, en las relaciones sociales, en las instituciones políticas), sea en ella (en las técnicas de determinación de los objetos, en el afinamiento y ajuste de los conceptos, en la acumulación de

la información), sea, por último, a su lado (en otras prácticas discursivas). (p. 248)

De acuerdo con lo anterior, se toman en consideración las características de las formas organizativas que se derivan del Estado. Miller y O'Leary (1987) nos permiten hacer una descripción analítica de la forma en que se estructuran las relaciones de poder, cuáles son las racionalidades que están presentes por parte de los diferentes actores y cómo se ejercen en el contexto social.

Proponemos tres discursos fundamentales para la transformación de las relaciones del capital: modernización, bienestar y planificación. Estos se convierten en los ejes por medio de los cuales se promueven y construyen las relaciones de reproducción y distribución del capital. Al mismo tiempo, funcionan como mecanismos de control tecnológico que facilitan la institucionalidad y el cambio organizacional.

Posteriormente, el trabajo identifica tres tendencias interpretativas asociadas a los conceptos de fordismo y posfordismo sugeridos por Jessop (2001b). A partir de allí, se analiza el periodo comprendido entre 1890 y 2005, estableciendo como hito histórico de inicio la formalización de empresas públicas e instituciones estatales locales, y como hito histórico de cierre la consolidación de la privatización de la empresa eléctrica. Por lo tanto, el artículo sugiere tres tendencias del discurso, divididas en cuatro subperiodos históricos:

- *Tendencia 1.* Prefordismo local de servicios públicos (1880-1936).
- *Tendencia 2.* Configuración del fordismo local de los servicios públicos (1936-1950) y consolidación del fordismo local de los servicios públicos (1950-1985).
- *Tendencia 3.* Consolidación de los servicios públicos en el posfordismo local (1985-2005).

Para el análisis del discurso, la investigación analizó 94 documentos oficiales que cubren el periodo histórico de interés.

El documento ofrece una síntesis interpretativa de los efectos de los discursos y las racionalidades inmanentes en la vida social de las ESP. Por lo tanto, se sugiere que los discursos juegan un papel preponderante en lo que se considera necesario para la prestación de servicios públicos, convirtiéndose en un factor operativo de inclusión o exclusión social. La dinámica del discurso y de los grupos de interés específicos determinan las figuras de autoridad legítima, que representan el orden institucional funcional y posibilita el establecimiento de la dinámica de reproducción



social del capital. Finalmente, se reconoce el ascenso de las lógicas que impone el capitalismo financiero, percibiendo que algunos discursos organizacionales y tecnologías contables pueden estar desencadenando procesos de exclusión social.

El contexto del problema

A principios de la década de los noventa, el futuro de algunas ESP en Bogotá parecía decidido. El proceso de privatización era inminente y los rumores sobre su probable venta o transformación crecían. Ante la multitud de mensajes, la confusión imperó. Ecos de privatización eran coreados desde diversos grupos sociales, economistas prestigiosos y medios de comunicación (Jaramillo, 1988).

La *privatización* como fórmula contra la ineficiencia fue acreditada en diferentes círculos (políticos, económicos y académicos), hasta aquellos en los que insatisfechos consumidores se manifestaban (Montaño & Rendón, 2003). Los sindicatos y los trabajadores entraron en pánico; realizaron corrillos y diálogos al interior de las empresas acerca

del final de estas, y la posible pérdida de las conquistas conseguidas en la lucha obrera no pasó desapercibida, sino que generó temor. Solo algunos usuarios beneficiarios de estos servicios parecieron apoyarlos.

El proceso de apertura económica y la promulgación de la Constitución Política de 1991 abrieron las compuertas para este largo túnel. La incertidumbre terminó y muchas entraron en procesos de privatización, liquidación, escisión, administración delegada, etc. Otras se vieron enfrentadas a observar transformaciones en las estructuras de sus mercados y, de monopolios naturales, pasaron a ser competidoras, compartiendo mercados y estableciendo estrategias comerciales de supervivencia organizacional. Nuevos esquemas de administración y contratación hicieron más agresivas las políticas y acciones en las organizaciones. Para los trabajadores y sus sindicatos el escenario no era alentador.

Así, el proceso de transformación de las ESP en los noventa fue visto por muchos como parte de las dinámicas novedosas, procesos por imitar y ejecuciones necesarias para la supervivencia de muchas empresas. Cátedras, seminarios

y cursos sobre las nuevas formas de regulación, la administración de contratos, estructuras flexibles, valoración de empresas, entre otros, encontraron un mercado abierto (Arbeláez, 1993). La academia facilitó el proceso de digestión de un nuevo lenguaje, que se caracterizaba por afirmaciones y conceptos como la búsqueda de la eficiencia, la administración eficiente, el posicionamiento de tarifas costo-eficientes, la desregulación de los mercados financieros y la flexibilización laboral, entre otros.

Al 2002, se había privatizado parcialmente la Empresa de Energía de Bogotá, liquidado la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) y transformado funcionalmente la Empresa de Acueducto, así como se introdujo la Empresa de Teléfonos de Bogotá al mercado competitivo en la telefonía local y nacional. Todas estas transformaciones significaron no solo nuevos propósitos y criterios de administración por parte de las organizaciones, sino que además generaron un marco cognitivo que facilitó el establecimiento ideológico de un nuevo orden social. Quien no estaba de acuerdo con las reformas era señalado de atentar contra la eficacia y equidad de las organizaciones. Véase tabla 1.

El *mercado* había llegado para quedarse. El mercado había llegado para nuestro progreso. El mercado se había perfeccionado para mejores servicios, para la promoción de acciones empresariales más responsables, para el mejoramiento del medio ambiente, etc. En este contexto, las enunciaciones hacían parecer que la apertura de mercados y la privatización de los servicios servían para todo.

El problema en torno al estudio de este periodo es que la construcción de la memoria social ha vinculado la transformación de las estructuras organizativas a las necesidades técnicas de la ciudad o a la exigencia de un proceso de modernización administrativa o financiera. Este tipo de argumentos deniegan la existencia de las relaciones de poder alrededor de las empresas de servicios públicos y deja la sensación de que la implementación de políticas de control y administración en estas organizaciones fueron fenómenos independientes (Galbraith, 1980; Lerner, 1975).

Este es un fenómeno discursivo que, como lo sugiere Miller (1994), opera como tecnología de control, donde la gestión de números termina ocultando los hilos de poder que determinan el control organizacional. En ese marco, la gestión calculada de la vida social acaba imponiendo órdenes de realidad, que a mediano plazo parecen indiscutibles (Miller & Rose, 1992).

En este sentido, la investigación plantea que las transformaciones de los noventa deben ser entendidas en una clave comprensiva que va más allá de la entrada del neoliberalismo, pues son parte de un fenómeno de larga

duración como la construcción discursiva de lo público en Bogotá. Los apartados siguientes presentan la estrategia seguida y la forma como, en términos de construcción y representación del discurso, se evidencia este fenómeno.

Revisión de la literatura

Abordar una realidad organizacional en el marco de un fenómeno complejo como la entrada del modelo neoliberal desde una perspectiva histórico-comprensiva es un proceso recursivo. La investigación consideró que el contexto de análisis debería partir de ligar los modos de regulación económica y social como un fenómeno de media duración (estructuración del capitalismo contemporáneo), donde la transformación neoliberal obedece a un proceso de coyuntura.

Así, se plantea que el análisis de las prácticas discursivas asociadas a los modos de regulación económica (fordismo y posfordismo) propone un acercamiento que supera los estudios históricos tradicionales de la unidad de análisis, en nuestro caso la empresa de servicios públicos de Bogotá. La historia oficial en algunos casos puede ser superficial o estratégicamente enaltecedora de la organización, o bien está ligada a la historia del progreso, es decir, asociando la transformación organizacional al cambio tecnológico, que corresponde a información de partida, útil para comprender parte del fenómeno y del contexto, pero insuficientes para cuestionar el papel de los actores y de su actuar.

Para ello, nuestra revisión recoge aportes de diferentes disciplinas, en especial los estudios críticos en historia contable y los estudios organizacionales. Unos y otros destacan como necesario el análisis de las relaciones de poder, el papel de los sujetos, su lugar en el proceso de regulación social, el uso del discurso y el lenguaje en la organización.

Los esfuerzos realizados para construir la historia de las ESP en Bogotá se han orientado por dos tipos de tendencias de análisis: por un lado, encontramos historias oficiales que narran hechos que son considerados importantes tanto por el investigador como por la institución, por lo que deben quedar registrados en la memoria colectiva (Rodríguez, 1999, 2003); por otro, encontramos la construcción de historias que vinculan la evolución de la organización a fenómenos sociales como los cambios en el modelo económico, las transformaciones derivadas de la aplicación de una determinada política o simplemente se vinculan a la evolución de la ciudad (San de Santamaría, 1978, 1983; Sánchez, 1987; Samper, 1990; Gutiérrez, 1988; Jaramillo, 1995; Núñez & Rodríguez, 2003a, 2003b; Durán, 1982) (véase figura 1).

Tabla 1.
Eventos significativos en las empresas de servicios públicos de Bogotá (1988-2002).

Año	Empresa de Energía de Bogotá	Empresa de Acueducto de Bogotá	Empresa Distrital de Servicios Públicos	Empresa de Teléfonos de Bogotá
1988			Crisis sanitaria de recolección de basura. Privatización del servicio de recolección de basura en modelo sectorizado.	
1989			Aparecen operadores privados de recolección de basura.	
1990	Se anuncia crisis en el sistema de operación de la empresa.	Inicio de las estrategias de racionalización del gasto.	Proceso de reestructuración de la empresa.	
1992	Después de diversos escándalos se inaugura la Represa del Guavio.		El Banco Interamericano de Desarrollo recomienda la privatización de los servicios sanitarios de la ciudad.	Cambio en el objeto social de la empresa.
1993		Se realizan cambios en la estructura orgánica	Liquidación de la empresa por parte del consejo de la ciudad.	
1994	Ley 142 de 1994, Nueva estructura de regulación de servicios públicos en la ciudad.			
	Cambia el estatuto orgánico de la empresa.	Cambia el estatuto orgánico de la empresa.	Trasferencia de funciones de la organización a diferentes empresas privadas.	Cambia el estatuto orgánico de la empresa.
1996		Nueva reforma de la estructura orgánica, tarifas y subsidios de la empresa.		
1997	Se realiza la capitalización internacional de la empresa. Se divide la empresa en tres: Engesa (producción energética), Codensa (distribución), EEB (transmisión). Se consolida el proceso de privatización parcial de la empresa.			La empresa se convierte en una sociedad accionaria.
1998				La empresa fue autorizada para su operación nacional, dejando de ser una entidad de la ciudad.
2002		Se transforma la estructura de gerencias técnicas a una estructura de gestión descentralizada de la organización.		Inicia el proceso de modernización operativa de la empresa.

Fuente: elaboración propia.

Nuestra investigación está relacionada con lo que Macintosh (2009) llama estudios críticos de historia contable. El autor parte de la discusión entre Sy y Tinker (2005) y Tyson y Oldroyd (2007), en la que se destaca el papel del trabajo empírico de archivo frente a las amplias posibilidades del uso de teorías de las ciencias sociales (historia, antropología, sociología, etc.), para entender la práctica contable como un fenómeno histórico. De igual forma, sostiene que los investigadores contables incorporan la estrategia genealógica para interpretar críticamente las prácticas contables, rompiendo con la idea de direccionalidad y progreso evolutivo de estas (Macintosh, 2009).

Coincidimos con Osorio-Bohórquez (2017) cuando afirma que el acercamiento a las realidades que tienen que ver con la relación entre poder y economía requieren miradas interdisciplinarias, que dan cuenta del contexto como posibilidad de reconocimiento de múltiples articulaciones. Esta postura también coincide con el planteamiento de Jacobs (2013), quien señala que para analizar adecuadamente el sector público se requiere una mirada que combine los estudios contables con diversas tradiciones de la filosofía y la sociología, de tal manera que, sea posible enfrentar la diversidad de fenómenos que esta realidad conlleva; de

Empresas de servicios públicos (ESP)

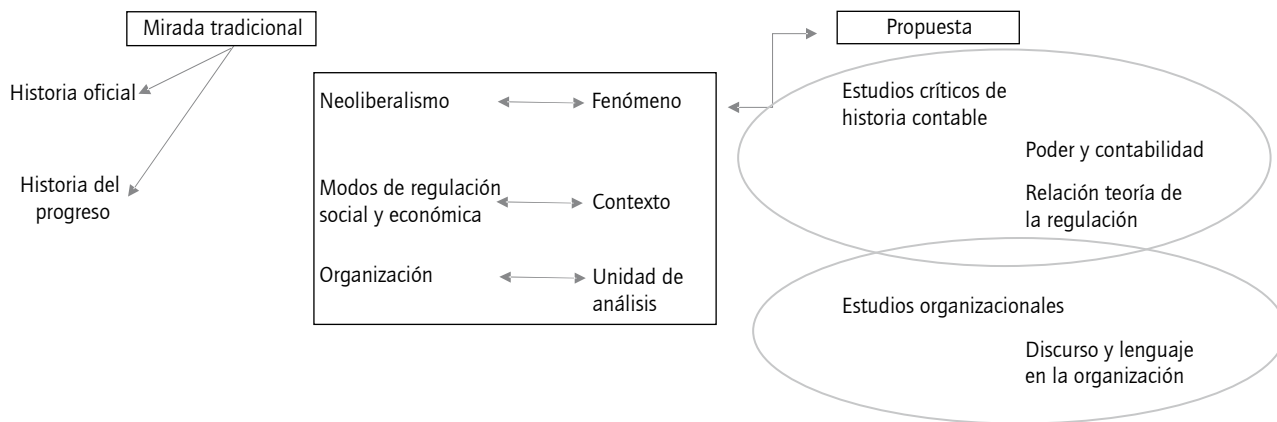


Figura 1. Fenómeno y categorías presentes en la revisión de literatura. Fuente: elaboración propia.

esta forma, el autor anima a los investigadores contables a construir estos puentes de “promiscuidad teórica”.

Los estudios que analizan las relaciones de poder y la contabilidad son cada vez más numerosos. Algunos autores han realizado importantes revisiones examinando cómo esta categoría ha sido incorporada en varios casos organizacionales y contables. Vogt et al. (2019) analizan la forma en que se concibe el poder en los trabajos de investigadores contables que apelan a autores como Michel Foucault y Pierre Bourdieu, identificando su funcionalidad para comprender casos de asimetrías de poder, conflicto y configuración de subjetividades en los contextos organizacionales.

Tempranamente, Gendron y Baker (2005) analizaron el uso de las categorías propuestas por las teorías de Michel Foucault en la investigación contable desde una perspectiva interpretativa. Riccio et al. (2007) identificaron que las categorías foucaultianas se han utilizado especialmente para analizar problemas de contabilidad de gestión y contabilidad financiera. Recientemente, Ocampo-Salazar (2018) realizó una importante revisión de las prácticas de gobernanza en la gestión de varias ciudades, identificando los aportes de investigaciones que utilizan los conceptos de Foucault para comprender las transformaciones de las prácticas contables.

El discurso de “lo público” es considerado por Miller (2014) como una narrativa ideográfica asociada al poder, institucionalizado y funcional al *statu quo*. El autor considera que tales narrativas siguen procesos evolutivos que determinan los signos distintivos de la diferencia de poder en la comunicación.

Los problemas del discurso y la construcción del lenguaje económico fueron estudiados por Mallorquín (2017), quien se destaca cómo las políticas económicas están en correspondencia con los regímenes de poder y control del discurso técnico y académico. El autor concluye que la fuerza del neoliberalismo en la región fue importante, rompiendo con las tradiciones del pensamiento e imponiendo formas hegemónicas de control discursivo.

Un trabajo que expone cómo el discurso en la organización es el resultado de las luchas de poder entre sus actores sociales es el de Valencia-Espinosa (2016) quien, a partir del análisis del discurso, identifica cómo directivos y trabajadores luchan por el control del significado, partiendo de la ruptura de la construcción de subjetividades como estrategia para reducir el poder y legitimar la organización empresarial.

La metodología del análisis del discurso en términos de Foucault (1979) ha sido exitosa para el estudio de problemas donde tanto la conciencia como los individuos están dominados por reglas de la sociedad a través de instrumentos, discursos y dispositivos de control, en el que el hombre entrega su voluntad de poder para ser entendido como ciudadano. Ejemplos sobre este tipo de trabajos son los de Said (1989), sobre los discursos que definen a Oriente, Mudimbe (1988), sobre la invención de África, y Escobar (2001), sobre la invención del Tercer Mundo.

Lambert y Pezet (2012) demostraron que, en el contexto neoliberal, las tecnologías destinadas a medir el desempeño no son eficientes en términos de Foucault. Los autores encuentran que, por el contrario, estas tecnologías generaron prácticas que afectan a los sujetos y su rol en la organización. Así, la lógica del modelo neoliberal incide en

las relaciones entre las instituciones y las personas que trabajan en ellas. Igualmente, Ocampo-Salazar (2017) identificó cómo la contabilidad pública ha sido un instrumento del pensamiento neoliberal a partir de la expansión de las políticas de la “nueva gestión pública”, generando prácticas de gubernamentalidad que impactan la vida de los ciudadanos al imponer lógicas corporativas en la ejecución estatal, coincidiendo con el análisis sobre la introducción de innovaciones contables en la gestión pública que hace Van Helden (2005).

Otro fenómeno asociado ha sido el impacto de los procesos de privatización y descentralización en diversos contextos. Al final del periodo analizado en esta investigación, ya existía escepticismo sobre la efectividad y resultados de las privatizaciones en el mundo (Cook & Uchida, 2008; Smoke, 2015). Narsiah (2008) identificó que el proceso de transformación institucional de las organizaciones sudafricanas fue presionado por instituciones internacionales y el alto gobierno, lo que derivó en procesos de descentralización en las empresas públicas de agua. Adicionalmente, Madhoo (2007) identificó la existencia de diversos regímenes económico-políticos en la gestión de las empresas de servicios públicos de gestión del agua, encontrando que la privatización ha tenido diferentes efectos según la estrategia y el contexto social existente. Los discursos utilizados para la privatización y sus efectos sobre el sistema penitenciario fueron estudiados por Taylor y Cooper (2008), quienes identificaron cómo las presiones corporativas logran cambiar las políticas públicas y generar marcos indeseables para la población. De igual forma, coincide Robbins (2003) en este postulado, al enfatizar el papel de la influencia de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la promoción de la privatización de las empresas públicas de gestión del agua en diversas economías utilizando el análisis del discurso.

Para resaltar, Rahaman et al. (2013) encontraron que existe un conjunto de conflictos morales en la promoción e implementación de procesos de privatización en África, en cuyo trabajo se plantea que actores importantes desarrollan estrategias discursivas que promueven convertir el agua en una mercancía en nombre de la eficiencia y la optimización del servicio, generando problemas de integración social.

Por otro lado, algunos estudios organizacionales en el contexto latinoamericano resaltan el hecho de que la característica principal de estas es la existencia de relaciones sociales no modernizadas (De la Garza-Toledo, 2001). Poco a poco, dentro de la teoría administrativa y contable aumenta el interés por hacer evidentes las relaciones de poder, especialmente cuando se mueven a través de dispositivos sofisticados (Montaño & Rendón, 2003), que hacen

que el ejercicio del poder se coloque detrás del discurso (Foucault, 1981).

La forma en que las organizaciones desarrollan estrategias discursivas en torno a la responsabilidad social ha sido estudiada por Gil-Sánchez (2017), quien identifica cómo la élite empresarial española utiliza una estrategia de devaluación del discurso de la innovación en la implementación de la responsabilidad social. Los directivos generan procesos de aculturación donde crean elementos que refuerzan su figura como controladores de la imagen corporativa. Un trabajo que se adscribe en esta misma línea es el de Siltaoja y Onkila (2013), quienes, a través del análisis del discurso, encuentran que en la generación de informes sobre responsabilidad social empresarial se desarrollan estrategias centralizadas y descentralizadas en las que los directivos buscan el control e imposición de significados frente a los otros grupos de interés.

Finalmente, la conformación de ideologías sobre el concepto de lo público ha sido un tema ampliamente estudiado en Latinoamérica y Colombia, desde diferentes esquemas, como su importancia, procesos de formación y hasta su papel en la conformación de la modernización social de estas sociedades. Dentro de los trabajos más significativos en este tema tenemos a Acosta (2015), Avella (2015), Bocarejo-Suescún (2018), Camps (1996, 2001), Duque (2013), García (2000), Iazzetta (2008), Martín-Barbero (2001), Mockus (2001), Páramo y Burbano (2012), Peccaut (2001), Puyol (2001), Román (2019), Tena-Centeno y Vassallo-Magro (2010), Thayer y Elizalde (2011), Uribe y Valencia (2005), Valencia-Agudelo (2004), Vanegas-Carvajal et al. (2020), Varela-Barrios (2005).

Destacamos en este contexto que el trabajo de Uribe-Mallarino (2008) ha identificado estrategias de segregación y estratificación de lo local. Se establece allí que la ciudad de Bogotá desarrolló toda una serie de estrategias y políticas, donde la prestación de servicios públicos es un instrumento para definir a quiénes se garantizan sus derechos y a quiénes se les niegan. Esto se materializa en la forma en que los habitantes reconfiguran sus representaciones sobre la ciudadanía en función de su estrato socioeconómico.

Estrategia metodológica

A diferencia de otros investigadores de las ciencias sociales (Bourdieu, 2008; Fairclough, 1995; Van Dijk, 1993), Foucault no plantea de manera directa una metodología de análisis del discurso, pero en diversos textos nos deja diversos elementos que pueden ayudar a orientar el proceso del papel de los discursos en ámbitos que tienen que

ver con el orden disciplinario, la modernización social y el papel de la política en la sociedad.

La investigación plantea una mediación metodológica, mediante la cual, partiendo de la descripción arqueológica, establece un sistema de clasificaciones de objetos y artefactos construidos por algunos agentes en diferentes momentos, teniendo como presupuesto los cambios en los modos de regulación económica, en el caso aquí establecido, en términos de fordismo y posfordismo propuesto por Jessop (1990). En nuestro enfoque coincidimos con Foucault (2007) cuando considera que los discursos y las prácticas discursivas obedecen a unas reglas, que no son en sí lingüísticas, sino derivadas del contexto en la que habitan los sujetos.

Apuntes acerca de regulación y discurso

La reproducción en las sociedades capitalistas no es totalmente dependiente de las condiciones, ni tampoco responde contingentemente, sino que corresponde a procesos de encuadramiento progresivo en el que la voluntad del poder se establece en marcos específicos, dando lugar a órdenes institucionales concretos. La teoría de la regulación, a partir de sus diferentes vertientes (alemana, parisina, anglosajona), generó conceptos que llevaron a la comprensión institucional del análisis marxista de los modos de producción, reproducción y regulación en las sociedades de la segunda mitad del siglo xx.

Bob Jessop (1990) indicó algunos elementos ontológicos de la teoría de la regulación, que no solo la potencian como importante para el análisis económico y social, sino que le permiten actuar de manera complementaria con otras teorías y metodologías de las ciencias sociales. De esta manera, es posible enriquecer el análisis de la evolución de las estructuras del capital, con elementos estructuralistas o posestructuralistas, que permiten una mayor comprensión de los fenómenos y que ligan lo social, lo económico y lo cultural de manera recursiva (véase tabla 2).

En este sentido, la investigación apeló a los conceptos de fordismo y posfordismo, tal como lo proponen Jessop (1999, 2001a, 2001b) y Aglietta (1976). Al depender de los órdenes de reproducción del capital, la modernización ha evolucionado de la lógica del capital industrial a la lógica del capital financiero (Jessop, 2001b), con lo que se puede recalcar lo propone Jessop (1990):

Se podría examinar la lógica del fordismo como un régimen de acumulación y/o un modo de regulación exactamente del mismo modo que se podría explorar la dinámica del modo de producción capitalista. [...] Porque cualquier necesidad natural del capitalismo debe ser

recursiva y tendencialmente reproducida a través de prácticas sociales que son siempre (e inevitablemente) prácticas sociales definidas, articuladas más o menos estrechamente como momentos en modos específicos de regulación. (p. 180)

Tabla 2.
Puentes y elementos ontológicos de la teoría de la regulación.

Algunos elementos ontológicos de la teoría de la regulación	<p>El mundo real es un mundo de necesidades naturales contingentes.</p> <p>El mundo real y social está dividido en dominios, jerarquías y estratos en los que se manifiesta el poder y que pueden ser abordados empíricamente.</p> <p>El mundo social es la síntesis de diversas complejidades que van más allá de lo económico.</p> <p>Una interpretación enunciativa de lo real implica cambios cualitativos en la comprensión del mundo.</p> <p>Las relaciones económicas pueden ser explicadas en diversos planos.</p> <p>Existen mecanismos estratégicos en la articulación de las relaciones de capital.</p>
Puentes con el análisis social y del discurso	<p>Nuestro conocimiento del mundo real nunca es teóricamente inocente, sino que está definido discursivamente.</p> <p>Para el análisis de lo real, se deben examinar primero las estructuras de pensamiento que lo definen.</p> <p>Los conceptos se redefinen dialécticamente de lo abstracto a lo concreto.</p> <p>Las relaciones sociales capitalistas generan conflictos dada la mediación y competencias entre agentes.</p> <p>Las instituciones propician, median y normalizan los conflictos de la sociedad en torno al modo de regulación.</p> <p>La regulación es ambivalente: incluye y excluye al mismo tiempo.</p> <p>Los objetos de regulación preexisten, se constituyen en la configuración de los modos de regulación, con lo que se pueden convertir en prácticas de regulación de la vida social y económica.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Jessop (1990).

Se trata de conceptos descriptivos que permiten delinear estructuras propias de los modos de regulación del capital, y que ayudan al proceso de clasificación y delimitación, pero según el contexto describen realidades relativamente homogéneas, con diferenciales locales. Estos conceptos aún nos permiten comprender el papel de las economías locales en su correlato internacional, evidenciando la crisis de la industrialización y el papel de los Estados en el ascenso de nuevos agentes sociales. Lo local cobra un sentido, tal y como lo indica Jessop (1990):

Pasando de capitales metropolitanas a economías (semi-) periféricas, encontramos estudios del desarrollo capitalista en el sur de Europa y el Tercer Mundo. Se examina cómo la naturaleza de la acumulación de capital ha sido influenciada no sólo por factores económicos, políticos y sociales internos, sino también por las modalidades cambiantes de su inserción en la división internacional del

trabajo y/o en la jerarquía de los espacios económicos nacionales. Tales estudios incluyen análisis de la génesis del fordismo periférico y de la taylorización sangrienta y cómo encajan en la crisis global del fordismo. (p. 190)

Así, el análisis de los cambios de la regulación económica de un contexto específico tiene un correlato en los instrumentos y artefactos que las instituciones generan para el tipo de movilización de recursos por realizar (modo de producción), definiendo institucional o funcionalmente al Estado. Tales signos de cambio quedan inscritos en los discursos y enunciados que, como piezas arqueológicas, permiten establecer la forma como se gobierna la población.

La investigación considera que existen puentes conceptuales entre la teoría de la regulación y el análisis de las prácticas discursivas. Se trata de una propuesta de análisis posestructuralista, ya que plantea que los objetos de regulación son parcialmente estables en el tiempo, así como también son actualizables, no solo a los requerimientos de la reproducción del capital, sino a la estructura social.

La descripción de los regímenes de producción y representación del discurso

Consideramos que las formas sociales son el resultado de prácticas históricas de conocimiento y poder (Escobar, 2001), de tal manera que esta investigación ve el discurso como "el conjunto de hechos lingüísticos reguladores en un nivel dado y polisémicos en otros niveles" (Foucault, 1980, p. 13). Esta perspectiva nos permite, en primer lugar, desnaturalizar el discurso desde su halo de legitimidad permanente y colocarlo en un plano estratégico condicionante. En segundo lugar, implica el hecho de admitir que este tipo de discurso no es producto de todo el entramado social, lo que provoca la existencia de polisemia (Foucault, 1980).

A partir de las consideraciones de Foucault (1980), se plantea que los lugares donde se producen los discursos y los sentidos deben denominarse lugares donde se produce la verdad, ya que allí "se define cierto número de reglas de juego" (p. 15), determinando así la estructura, objetos y tipos de conocimiento legítimo que caracterizan la producción del discurso. Esto es importante porque es en el lugar de la verdad donde esta es reemplazada por la verdad del discurso (Foucault, 1980), y esta política general es el resultado del ejercicio del poder, que genera grupos dominantes y sumisos en relación con el discurso.

La investigación aborda el fenómeno de los efectos de cambios de regulación económica y social en los discursos utilizados en la gestión desde una mirada arqueológica. Se considera que las prácticas discursivas están asociadas

a la existencia de regímenes de producción y de representación de estos que pueden ser seguidos y caracterizados, tanto en los diferentes artefactos del actuar organizacional (informes, balances, correspondencia, publicidad, etc.), como en los artefactos generados en las instituciones que orientan la regulación social y económica de los actores (leyes, decretos, regulaciones, inspecciones, recomendaciones de misiones económicas, etc.).

En ese sentido, se recupera una mirada de orden posestructuralista de los fenómenos organizacionales, donde lo que sucede tanto afuera como al interior de las organizaciones está ligado a relaciones de poder/saber. Del mismo modo, cuando se intenta vincular los cambios en los modos de regulación del capital, con las maneras de operación discursiva, exige que la descripción arqueológica logre dar cuenta de las homogeneidades y las diferencias enunciativas de quienes tienen un lugar privilegiado en la producción del discurso. Por eso, nos orientamos por la descripción arqueológica, ya que

la descripción arqueológica se dirige a esas prácticas discursivas a las que deben referirse los hechos de sucesión, si no se quiere establecerlos de una manera salvaje e ingenua, es decir en términos de mérito. [...] Intenta únicamente establecer la *regularidad* de los enunciados. Aquí, regularidad [...] designa, para toda actuación verbal cualquiera que sea (extraordinaria o trivial, única en su género o mil veces repetida) el conjunto de condiciones en el que se ejerce la función enunciativa que asegura y define su existencia. Todo enunciado es portador de cierta regularidad, y no puede ser disociado de ella. No hay, pues, que oponer la regularidad de un enunciado a la irregularidad de otro (qué sería menos esperado, singular y lleno de innovación), sino a otras regularidades que caracterizan otros enunciados. (Foucault, 2007, p. 188)

Los discursos sobre los modos de regulación del capital, al igual que muchos otros tipos de discursos, son la expresión de un poder calculado a través de objetos de dominación, que son agenciados por determinados grupos. La dominación se convierte en discurso y el discurso en norma en cuanto a su legitimidad. En consecuencia, el discurso "establece hitos, registra recuerdos de cosas y en entidades incluso lleva estadísticas de deudas" (Foucault, 1984, p. 17).

Cuando queremos establecer los efectos de los cambios en los modos de regulación económica en los discursos con los que se opera en la cotidianidad, se vuelve necesario hacer la descripción de regímenes de producción del discurso, tanto de producción como de representación. No es exagerado decir que cada modo de regulación económico y social propicia sus propios regímenes discursivos;

sin embargo, es necesario advertir que tal dependencia no es unidireccional y que pueden existir, más si insistimos en una mirada posestructural, otros aspectos, pues no queremos caer en un reduccionismo económico.

El régimen de producción del discurso es el espacio de producción del sentido del discurso. Es aquí donde se genera el discurso de la verdad. Es aquí donde se encuentran las instituciones generadoras de discurso junto con los operadores o motores que condicionan el discurso. La interacción productor-operador genera los diversos sentidos del discurso. El sentido depende de la interacción y de cómo se mueven las instituciones que intervienen en el espacio de producción, incitando a la producción de la verdad económica y política (Foucault, 1980).

El régimen de representación es en sí mismo el espacio donde se distribuye y se consume el discurso. Es allí donde encontramos las instituciones que lo difunden de forma controlada, junto con los medios y mecanismos de producción del discurso. Este es el lugar donde se evidencian las políticas de generación de la verdad. En consecuencia, mientras que el régimen de producción genera los objetos y enunciados de control, el régimen de representación genera los objetos para la comunicación y difusión del discurso. Véase figura 2.

Definición de los discursos

Lo público encarna aquellos temas, procesos, prácticas y recursos que una sociedad determinada puede considerar indispensables para su cohesión y reproducción colectiva (Molina, 2003). Consideramos a la empresa pública como el tipo de organización e instrumento de control social

colectivo de tipo tecnocrático-burocrático, que se encarga de la administración, elaboración, producción y distribución de bienes o servicios para una comunidad. Por tal razón, se encuentra en constante lucha política dada su amplia capacidad de incidir en los procesos de modernización económica y distribución del producto social, así como en la transformación de los entornos rurales y urbanos.

Para analizar los dispositivos del Estado, Foucault (1984) afirma que podemos explicar los efectos de la dominación estableciendo los operadores, las formas de conquista y sumisión, así como los dispositivos estratégicos donde funciona la política de verdad o cualquiera que sea el proceso de generación de discursos legítimos.

Nos acercamos al concepto de lo público en las ESP desde tres discursos operativos o movilizadores sociales (Berriain, 1996), los cuales se encuentran ligados a los modos de regulación económica en términos de capital. Estos determinan el comportamiento organizacional y los procesos de cambio estructural en las instituciones, siendo los siguientes:

1. *Discurso sobre la modernización.* Tiene la capacidad de dar cuenta sobre los procesos de modernización económica.
2. *Discurso sobre el bienestar.* Evidencia los procesos de acumulación y redistribución del producto social.
3. *Discurso sobre planificación.* Articula los procesos de racionalidad gerencial y de transformación del conjunto social material.

Consideramos que estos discursos no pueden jugar una agenda por sí mismos, sino que necesitan del poder para

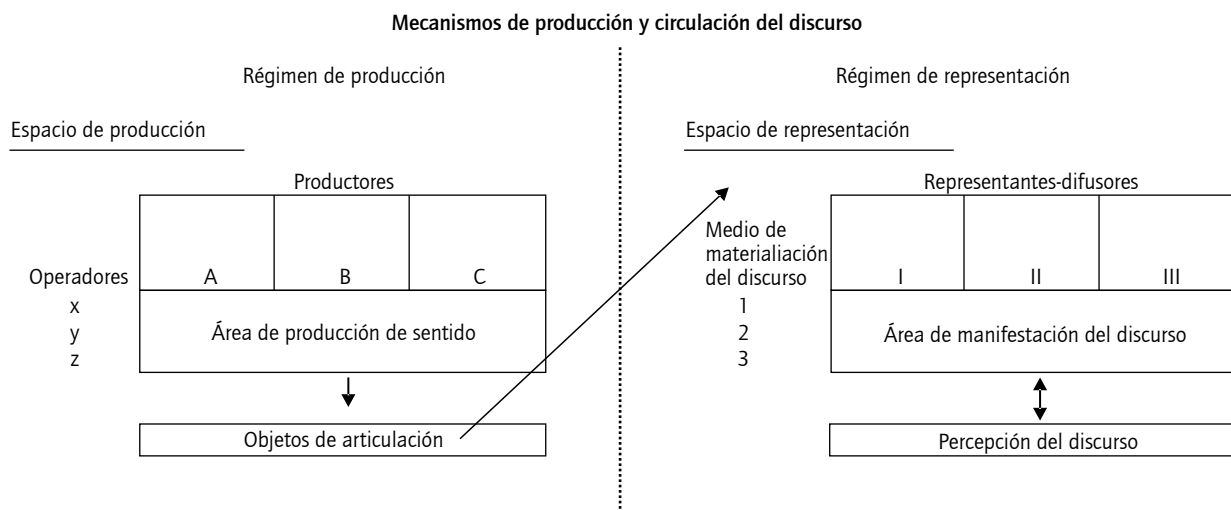


Figura 2. Producción y circulación del discurso según Foucault. Fuente: elaboración propia.

colocarlos en escena a través de grupos de presión social. El poder de los productores se manifiesta en la imposición de sentido y en la generación de objetos institucionales para su difusión. En el caso de las ESP en Bogotá, varios productores de sentido han jugado un papel relevante, tales como los organismos multilaterales, la tecnocracia, el sector industrial, los partidos políticos, la academia y la sociedad civil.

Es en el espacio de la producción de los sentidos donde estos grupos de presión se enfrentan entre sí, generando los discursos y determinando el concepto sobre lo público; en otras palabras, definen qué es público y que no lo es. Ubicadas en este contexto, las ESP han desempeñado el papel de productores y representantes del discurso, convirtiéndose en instrumentos de control social. Por lo tanto, hacen parte activa de la forma como se concibe lo público en la ciudad.

Criterios de selección documental

La investigación seleccionó para el proceso de análisis a la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), ya que tienen una dimensión histórica significativa en el contexto de la ciudad.

La EEB fue fundada en 1888. Hoy, lidera un *holding* con tres nuevas empresas: i) Empresa de Energía de Bogotá (empresa central del negocio), ii) Codensa (empresa de distribución y venta de energía eléctrica para uso residencial y provisiones industriales), recientemente transferida a ENEL, y iii) Emgesa (empresa encargada del proceso de generación eléctrica y de la gestión de nueve plantas hidroeléctricas y una termoeléctrica).

Por su parte, la EAAB es una entidad estatal que se encarga del control, gestión y venta del servicio de agua en la ciudad. La organización cuenta con más de cinco represas de agua en la zona –Chingaza y San Rafael, dentro de las más importantes–, con un rango del área de trabajo de más 3.000 km².

Otro factor de selección es que ambas empresas contaban con historiales oficiales (Rodríguez, 1999, 2003), lo que permite hacer una verificación entre el discurso organizacional y la interpretación de ciertos hechos clave. Este trabajo, como plantean Miller y O’Leary (1987), relaciona un perfil de investigación de tipo histórico y antropológico.

El grado de disponibilidad de información fue el último factor fundamental. Estas empresas tienen a su disposición una base documental de archivos de acceso público, lo que permitió realizar comparaciones de documentos

fuentes, como actas, balances, discursos e información de gestión con la estructura de análisis planteada. Los documentos fueron clasificados y se siguieron los enunciados en función de tres discursos relevantes: modernización, bienestar y planificación. Véase la tabla 3.

Tabla 3.
Documentos de análisis.

Metodología de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de documentos • Análisis del discurso: conceptos de producción y representación (Foucault)
Universo de análisis	<ul style="list-style-type: none"> • EAAB: veinte documentos, del periodo 1880-2005. • EEB: treinta documentos, del periodo 1880-2004. • Infospal: cinco documentos. • Instituto de fomento industrial (IFI), tres documentos • <i>Memorias del Congreso Nacional de la República de Colombia</i>: cinco documentos. • Planes de Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el periodo 1960-2002: diez documentos. • Junta Nacional de Tarifas (1968-1986): quince documentos. • Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios, 1997), Comité de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (1998-2004), y Comité Nacional de Energía periodo (1998-2003): seis documentos. • Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1989) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). • Dieciocho documentos del Banco Mundial (World Bank 1994a, 1994b, 1994c, 1994d, 1994e, 1995, 1996a, 1996b, 1996c, 1997a, 1997b, 1997c, 1998, 1999a, 1999b, 2003a, 2003b, 2003c, 2003d). • Instituto para la Economía Social (IPES, 2001). • Secretaría de Hacienda Distrital (SHD, 2004).
Tipo de documentos que se analizaron	<p>Informes contables, actas constitucionales, informes de gestión, campañas institucionales, cuadernillos de interpretación normativa, esquemas de factura, entre otros.</p>

Fuente: elaboración propia.

Los discursos y sus sentidos

Los discursos se originan en diversas relaciones entre el Estado y el sistema de producción capitalista. Al buscar una reproducción ampliada, el capitalismo requiere de mecanismos que articulen la generación de excedentes, que deben ser apropiados en una dinámica cada vez mayor; es decir, el capitalismo funciona en la lógica de reproducción y apropiación. La reproducción exige al capitalismo mayor rapidez en la explotación de factores (trabajo-capital), así como más mecanismos de salvaguarda de la propiedad (reglas, normas, instituciones), de tal manera que pueda mantener el orden social (Phillips, 1993).

En este marco, el Estado debe afrontar dos proyectos: el primero es la generación de ciudadanía (justicia, armonía, identidad, reconocimiento); el segundo es el mantenimiento de un modo de producción social. De allí la contradicción central de la función del Estado en el proceso de la expansión del sistema del capital. La producción sensorial de los discursos que abordan esta relación no necesariamente proviene del Estado, ya que las organizaciones e instituciones que caracterizan al capital trazan sus contradicciones (interés capital-humanidad-Estado moderno) y en ocasiones las profundizan (Cruz-Kronfly, 1991).

El discurso sobre la modernización es el máximo operador o conductor discursivo, ya que representa los fundamentos de la relación capital-Estado. Su origen tiene que ver con la crisis de la modernidad como espacio de realización social tanto individual como colectiva. Este tipo de discurso está siempre presente, mientras que los discursos del bienestar y la planificación pueden entenderse como discursos operativos de acción. El discurso sobre el bienestar va a marcar el camino mediante el cual se entienden las dimensiones de lo público en la esfera económica. El discurso sobre la planificación indica cómo las organizaciones se transforman de acuerdo con los requerimientos del contexto social. En otras palabras, estamos hablando de un proceso de generación de conceptos que funcionan en la teoría y en la práctica, es decir, son performativos.

Estos discursos sufren el llamado problema de la "solemnidad de origen", del que habla Foucault (1984), ya que aparecen como discursos que generan verdad. En consecuencia, hoy en día es difícil no encontrar proyectos de gestión pública que no incluyan la búsqueda de algunos de estos discursos. Entonces, aparecen como discursos aparentemente positivos, y es en ellos donde "el conocimiento pierde la verdad sustituida por la verdad del discurso" (Foucault, 1984, p. 128).

El discurso sobre la modernización

El análisis del proceso de modernización debe tener en cuenta los procesos típicos del contexto en el que funciona. En el caso colombiano, siguió el patrón de interpretación histórica conocido como la "modernización de arriba hacia abajo", que establece que la modernización en nuestro contexto se impuso sin ser un proyecto de base social, es decir, fue un proyecto de la élite criolla (Corredor, 1997). Como resultado, generó un proceso que se ha denominado "cultura de favores", lo que implicó la aparición de un mercado político de burocracia nacional. Esto favoreció la captura de la institucionalidad del Estado por una parte considerable de la élite política (Corredor, 1997). El discurso sobre la modernización se encuentra en documentos

como planes de desarrollo, actas de fundación de empresas y políticas de gobierno.

El discurso sobre la modernización construye imágenes de lo que se desea, de la sociedad que se quiere. Sin embargo, la modernización esconde la voluntad de dominación en el capitalismo. Su razón de existencia es entonces ser garante de la reproducción ampliada del capital y evolucionar con sus cambios. Véase la tabla 4.

Tabla 4.
Sentidos del discurso de la modernización.

	Capitalismo fordista	Capitalismo posfordista
Papel del Estado	El Estado como agente orientador de la modernización	La modernización la marca el mercado, el Estado debe acompañar el proceso.
El Estado es moderno cuando	Planifica, ayuda, interviene, asiste, integra y controla.	Es eficaz, eficiente, no interviene y desregula.

Fuente: elaboración propia.

El discurso sobre el bienestar

El discurso del bienestar es un operador de control del capitalismo que se relaciona con el discurso de la modernización para gestionar las contradicciones del sistema. Es decir, el discurso sobre el bienestar no busca la inclusión social total, sino que interpreta la exclusión como un efecto colateral de la relación mercado-Estado. Esta construcción funciona en la gestión de la inequidad provocada por el capital y su dinámica de apropiación.

Se trata de una construcción social histórica generada en la base disciplinar del pensamiento económico; de allí que, cuando se refiere a la *economía del bienestar* se enfrenta con la imposibilidad de la equidad económica —e, incluso, política— dentro de los sistemas de relación capitalista.

A lo largo de sus distintas orientaciones, el discurso da cuenta tanto de la imposibilidad teórica (entendida como la relación de los medios argumentativos con la realidad), como de la imposibilidad ideológica (vista como un conjunto de ideas y creencias compartidas que suponen una construcción y posición política) de la articulación de una propuesta que pueden buscar la equidad como objetivo primordial en el capital (Puyol, 2001).

Así, los sentidos del discurso recuperan diversas posturas teóricas que van desde la propuesta de búsqueda de la igualdad de oportunidades (Hurka, 1987), igualdad de recursos (Rawls, 1971), así como las tendencias clásicas de la economía de bienestar (Arrow, 1995; Scitovsky, 1974, 1975)

y la discusión sobre las capacidades (Nussbaum, 1996; Nussbaum & Sen, 1993; Sen, 1970, 1988, 1992, 1997a, 1997b), entre otras formas de conciliar capital y equidad.

El discurso sobre el bienestar traza la línea entre lo que está y no está permitido en la lógica del capitalismo. El bienestar sigue "los principios de orden y distribución como si se tratara de dominar otra dimensión del discurso" (Foucault, 1984, p. 109). Su orden y distribución tiene como propósito evitar la confusión entre discurso del bienestar con el discurso del socialismo. El objetivo global es condenar la inequidad excesiva y buscar el nivel adecuado de armonía en la sociedad.

La principal virtud del discurso sobre el bienestar es que, en términos de operador práctico, permite a la comunidad establecer qué es un derecho legítimo y la forma de obtener esos derechos. Este tipo de discurso permite a la colectividad participar en la generación de imágenes que componen el discurso de la modernización. Son imágenes complejas que se expresan en ideas como progreso, desarrollo y gasto social. El discurso sobre el bienestar resulta vital a la hora de discutir la provisión de servicios públicos, ya que su orientación determina las políticas de acceso, disfrute y consumo. Véase la figura 3.

El discurso sobre planificación

El discurso de la planificación es aquel mediante el cual la organización materializa los procesos de modernización y los sentidos del capital en la comunidad. El principal propósito de este discurso es la búsqueda de la racionalidad funcional que se muestra en la organización a partir de su metas y objetivos.

En el periodo prefordista, los servicios que prestan las organizaciones del Estado (tanto las productivas como las generadoras de consumos) se vuelven dependientes del cambio de los sentidos de acumulación del capital. En esta fase, en donde predominaba el Estado gendarme, las ESP no son generadoras de consumos.

Con el giro al modelo de reproducción del capital de tipo fordista y el reconocimiento de los derechos económicos del bienestar, el Estado emprende el establecimiento de organizaciones de intervención económica directa, ya sea productoras de mercancías estratégicas (monopolios) o generadoras de consumos masivos (prestadora de servicios).

Los monopolios estratégicos y las generadoras de consumo tienen dos puntos en común: i) acercar a la población al goce o disfrute de mercancías o consumos, que la dinámica liberal de la reproducción del capital no genera para todos y que son observados como nuevas necesidades (discurso de la modernización); ii) realizar por medio de sus actividades una redistribución del producto social, de manera que genera sentidos de inclusión social de los efectos del desarrollo (discurso del bienestar).

La organización productiva que genera consumos (González, 1988), es decir, la ESP que es propiedad del Estado, sufre tales fenómenos y tiene que asumir tanto los cambios en el sentido del capital como el manejo de las contradicciones implicadas. Por lo tanto, la organización productiva pasa de proveer bienestar a la comunidad a ser productora de mercancías para que, finalmente, hoy pueda presentarse como un agente de un mercado regulado de capitales.

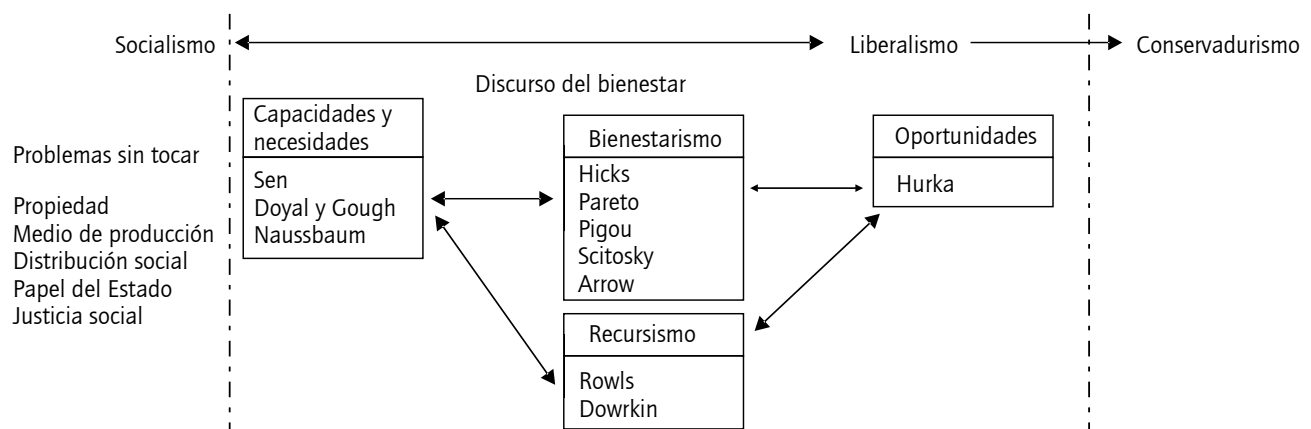


Figura 3. Límites del sentido del discurso sobre el bienestar. Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.
Momentos y papel del Estado frente a las funciones de las ESP.

Momento/ periodo histórico	Sentido	Papel del Estado	Función de la empresa de servicios públicos	Papel económico	Derechos ciudadanos
Finales siglo XIX	Capitalismo liberal	No interviene	Ninguna	Actividad privada	No se considera
1940-1969	Capitalismo industrial fordista	Genera derechos	Produce consumos	Produce bienestar colectivo e infraestructura	Expande los dere- chos en términos de consumos
1970-1989	Capitalismo financiero posfordista	Garantiza derechos	Producción de mercancías	Producen riqueza	El Estado regula para garantizar derechos
1990-2005			Gestiona capital	Generan valor	

Fuente: elaboración propia.

En el marco posfordista, la racionalidad del inversor de capitales se ha impuesto a este tipo de organizaciones. La gestión se orienta hacia el manejo de flujos de recursos financieros que deben garantizar su sostenibilidad ante la disminución de subsidios al consumo de los clientes por parte del Estado. Véase la tabla 5.

Se genera una fuerte presión sobre los consumidores, quienes se ven obligados a asumir los costos reales de la provisión de una determinada utilidad, lo cual tiene efectos devastadores en grupos de bajo poder adquisitivo. Por otro lado, quienes lideran el proceso también se ven obligados a inscribirse en un concurso determinado por los discursos que están disponibles para financiamiento, especialmente el financiamiento de infraestructura.

Tabla 6.
Expresiones y dimensiones del discurso de la planificación en el posfordismo.

Dimensión discursiva	Expresiones del discurso
Jurídica	El Estado orientador del desarrollo, no interventor. Iniciativa empresarial con apoyo gubernamental.
Combinación mercado- Estado	Cooperación sector público-privado y comunidad. Búsqueda de la eficiencia y eficacia. No importa el grado de intervención o regulación del Estado. No importa el tamaño del Estado.
Económico neoliberal	Prevalencia del mercado libre. Reducción del Estado. Función del Estado de creación de mercados libres de interferencias y distorsiones. Gestión de los causas o efectos negativos que limitan el crecimiento económico.
Desarrollo sostenible	Inversión en potencial "capital humano". Ampliación de opciones de la población. Desarrollo, crecimiento económico y su distribución. El pueblo es partícipe del desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, el discurso de la planificación ha tenido que hacerse cargo de la gestión de los procesos vinculados a la reproducción social. En consecuencia, articuló los discursos tecnológicos sobre urbanización y desarrollo sostenible con factores de legitimidad social en las dimensiones de producción, espacio y medio ambiente. Esto indica que, en términos del proceso posfordista, la planificación expande las expresiones del discurso en las dimensiones jurídicas, económico-neoliberal y del ambiente. Véase la tabla 6.

Los discursos en el caso de los servicios públicos de Bogotá

Los periodos expresan tendencias históricas del concepto de lo público en el contexto de las ESP en Bogotá. En otras palabras, cada fase integra un régimen de producción y representación del discurso mismo.

Tendencia 1: el prefordismo local de servicios públicos (1880-1936)

Esta tendencia se encuentra históricamente relacionada con un periodo en el que el Estado no asumió el control de este tipo de organizaciones. Sus actividades se consideraron de libre acceso y su disfrute no se identificó como un derecho, siguiendo las características propias del Estado liberal o gendarme del siglo XIX.

Durante esta etapa, no es posible determinar un objeto de articulación entre la esfera de producción de sentido y la esfera de representación. En el caso de la ciudad de Bogotá, es claro que una burguesía criolla fuerte y en crecimiento fue capaz de consolidar y satisfacer la provisión de servicios públicos que eran abastecidos por el Estado o caóticamente provistos por pequeños empresarios. En lo que concierne a Bogotá, esta primera fase va desde 1880 hasta 1936.

En la primera mitad del siglo XIX, la ciudad contaba con la misma infraestructura que había adquirido en la época colonial. Posteriormente, se contrastó la situación con inversión privada formada por capital familiar, que se hizo cargo de las actividades de los servicios públicos. Dado que los discursos fueron irradiados por la racionalidad de los emprendedores aventureros, el sentido del discurso se determinó por ellos.

El concepto de lo público se expresa entonces a través del discurso de modernización y estuvo representado por una clase empresarial compuesta básicamente por un pequeño grupo de la burguesía nacional y sector financiero local. Son ellos los que imponen la dinámica del concepto, ya que no existen objetos de articulación de carácter normativo y la institucionalidad del Estado fue relativamente baja. No obstante, al final de este periodo, dado el incumplimiento de las condiciones contractuales pactadas por el capital privado, la Compañía de Agua pasa a ser manejada por el Estado. Asimismo, parte del sector académico comienza a solicitar la intervención del Estado como mecanismo para garantizar una mejor oferta de servicios.

Tendencia 2: el fordismo criollo

Durante el fordismo, la organización que proporciona servicios públicos y que es propiedad del Estado se asumió como un bien público. Su función principal fue generar bienestar mediante los consumos (satisfacción de necesidades) en

la lógica del progreso, la disminución de la inequidad y el control racional de los recursos colectivos.

En este sentido, este tipo de organizaciones estatales se reconocieron formalmente como "empresas de servicios públicos", ya que es una empresa en el sentido organizativo racional de los recursos sociales disponibles (hijas del discurso de la planificación e instrumentos de control social del Estado). Además, se encargaron de la provisión de consumos para la generación de bienestar (disminución de la inequidad de mercado). Estas organizaciones se concibieron como "públicas", porque debían conciliar la dimensión política del Estado (satisfacción de derechos) y la dimensión productiva (reproducción ampliada del capital), por lo que su responsabilidad social es directa.

Durante esta etapa, la forma en que la empresa se articuló desde el espacio de producción de sentido hasta el campo de representación fue la política de "intervención". Así, la propiedad del Estado en estas organizaciones va más allá de una relación de capital meramente económica hacia la configuración de formas operativas para la integración social.

En este periodo, las lógicas provenientes de organismos multilaterales como el Banco Mundial se impusieron apoyados por la consolidación de la tecnocracia criolla. Estos agentes usaron el discurso de la planificación para orientar el régimen de producción de sentido. En este marco, la empresa pública sirvió como instrumento de representación

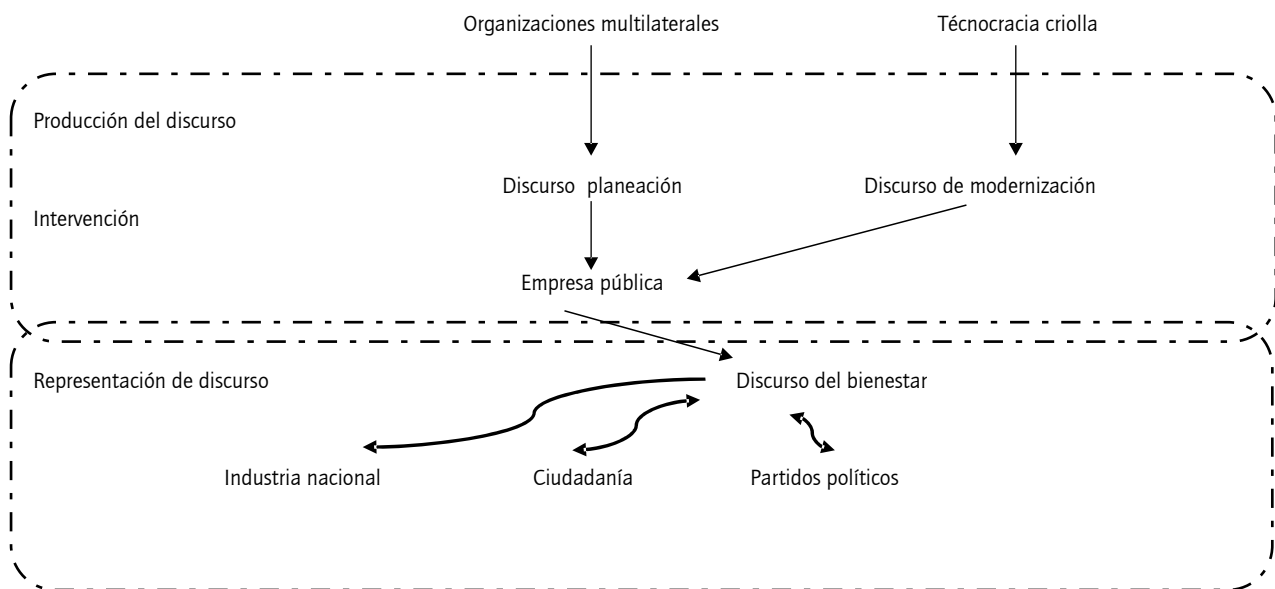


Figura 4. Régimen de producción y representación del discurso del capital en el fordismo. Fuente: elaboración propia.

de los sentidos del discurso del bienestar a la ciudadanía y la clase política local.

En el caso de Bogotá, es posible identificar esta tendencia con dos etapas históricas de las ESP: la primera es una configuración del fordismo local (1936-1950) y la segunda es la consolidación de dicho proceso (1950-1985). Véase la figura 4.

Configuración del fordismo local de los servicios públicos (1936-1950)

Los fenómenos de urbanización comenzaron a cobrar cada vez más importancia y tuvieron efectos significativos en la capacidad de las ESP para afrontar la complejidad. Esta etapa se caracterizó por la construcción de los primeros objetos de articulación normativa, que provienen de la reconfiguración del Estado colombiano. En este contexto, el discurso sobre el "bienestar" comenzó a asimilarse.

Lo anterior se dio como consecuencia de una simbiosis llevada a cabo por la burguesía nacional junto con la participación del Partido Liberal, quienes venían ocupando importantes cargos administrativos en las empresas de servicios durante la década de los treinta. Estos hechos se sintetizaron en el Acto Legislativo N.º 1 de 1936, que constituye un hito que sirvió como piedra angular de la política de intervención y promoción de las empresas de servicios públicos en Colombia.

Al final de este periodo, las empresas de servicios públicos habían sido completamente absorbidas por el Estado (estatizadas), entre las que podemos mencionar la EEB y la Empresa de Telefonía de Bogotá.

Consolidación del fordismo local de los servicios públicos (1950-1985)

El estallido de la violencia rural junto con el proceso de desarrollo industrial desorganizado hizo que las empresas de servicios públicos se vieran obligadas a realizar grandes inversiones que ya no podían ser asumidas únicamente por el Estado local. Por tal razón, los partidos políticos y la tecnocracia criolla se vieron obligados a depender del financiamiento de la banca institucional multilateral.

Este es un hecho importante, ya que los organismos multilaterales exigieron la "modernización" de las estructuras funcionales de las empresas de servicios públicos, que para la época contaban con sistemas de gestión rudimentarios y operando aún con las primeras instalaciones industriales de finales del siglo XIX. Este contexto provocó la formación de primera "tecnoestructura" criolla, que dependía del tipo de financiamiento dado, la cual fue la encargada de

difundir el discurso sobre planificación en las empresas de servicios públicos. Así, el sentido de lo "público" en este periodo se creó básicamente a partir de las demandas de los organismos financieros multilaterales; luego, ese sentido de la planificación fue transferido hacia el entorno social.

Hacia finales de la década de los sesenta se consolidó en el país el Frente Nacional, que permitió la creación de una serie de relaciones sociales que ubicaron a los partidos políticos de turno en el liderazgo de la alta gerencia de las empresas de servicios públicos. Estas se convirtieron en un botín político generando tensiones entre los diferentes niveles gerenciales.

Todo ello lleva a la consolidación de la política de intervención total ejecutada por el Estado como máximo garante de los servicios públicos, que se sintetiza en la Reforma Política de 1968 y la creación de la Junta Nacional de Tarifas. Si bien este era un organismo de decisión técnica, sus orientaciones estaban limitadas por la realidad política.

Tendencia 3: el posfordismo criollo (1985-2005)

Durante el posfordismo, la tecnocracia local asociada a la organización asumió las lógicas generadas por los entes de financiación multilateral a nivel interno. La regulación se presentó como un instrumento de capital para que la esfera política del Estado pudiera atender la esfera productiva, cada vez más privada. La regulación fue un instrumento de control social contractual donde los derechos de los ciudadanos encontraron un espacio para negociar con el interés privado, pero se antepuso el criterio del equilibrio de mercado. La regulación fue el objeto de articulación de lo "público", donde la esfera del mercado contribuyó con el marco del interés general, que fue básicamente el interés financiero, donde los ciudadanos asistieron como clientes.

Así, los servicios públicos se pueden analizar en dos dimensiones: i) la de la ciudadanía política, en donde la condición de derecho social pasa de resuelto a otorgado por el Estado y cambia su responsabilidad social; ii) la de ciudadanía de mercado, en donde se propicia una relación empresa/cliente, la cual garantiza el acceso mediado por el poder adquisitivo. El servicio se transforma en una transacción de mercado con libertad vigilada por el Estado, es decir, regulada.

La caída del comunismo determinó la dinámica expansiva de la globalización financiera y planteó al inversor institucional como el principal actor movilizador de los discursos. Desde esta perspectiva, se reclamó la "privatización" de los diferentes servicios y organizaciones que el Estado había consolidado durante su rol productivo en el periodo anterior para movilizar los mercados financieros.

La demanda de los mercados, ya que el inversor no tiene rostro, sería impulsada por los organismos multilaterales de financiación, así como por algunos intelectuales. Entonces, el Estado colombiano asumió el proceso de manera desarticulada que se tradujo en la paradoja discursiva de la “apertura económica para la modernización” o la “modernización para la apertura económica”.

Por lo tanto, los cambios por los que atravesó el Estado nacional y local, tanto en la estructura como en la operación, no fueron provocados por un proceso social conjunto (mediante pactos o convenios sociales), sino por el cumplimiento de recetas dadas por los agentes operativos de los mercados financieros. El discurso de la planeación se impuso, y el discurso del bienestar pasó a estar en el escenario de la representación.

La regulación pasó a ser el objeto de articulación discursiva impulsada por los inversores. En el contexto colombiano, se sintetizó en la Constitución Política Nacional de 1991 y en la Ley 142 de 1993, que retiró la política de intervención para dar paso a la nueva política de regulación pasiva de los servicios públicos. Véase la figura 5.

Los sentidos del inversor estuvieron inmersos en la transformación organizativa de las empresas de servicios públicos. Tales sentidos se apoderaron del discurso sobre la dinámica de reproducción del capital retornando al discurso sobre la modernización. No se continuó reconociendo el capital productivo como el encargado de traer el progreso, sino que ese lugar pasó a ocuparlo el dinamismo de los mercados y de los instrumentos financieros.

El Estado asumió el control sobre contratos y tarifas, esperando que las fuerzas del mercado se equilibraran y posibilitando el retorno de la inversión y el cumplimiento del servicio. El “interés público” se encontró circunscrito al “inversor”, y el concepto de ciudadanía pasa a un segundo plano.

Los sentidos de “transparencia” y “buen gobierno” han sido capturados, al menos en el contexto local, por la perspectiva del inversionista. Es decir, el buen gobierno como estrategia empresarial solo ha escuchado las demandas de los mercados financieros y ha disminuido el poder de la participación comunitaria, sobre todo en el diseño de políticas y el control de las organizaciones.

Discusión: los efectos de los discursos

Los discursos planteados tienen efectos sobre la manera como se instituyeron algunos elementos sobre la forma de concepción de las empresas de servicios públicos a finales del siglo xx. Entre los más destacables, se encuentran su orientación, las figuras de autoridad y el modo de producción.

¿Qué es necesario?

La conjunción de los discursos del capital en torno al concepto de “lo público” plantea una serie de disyuntivas frente a lo que se considera necesario o no, que es el resultado de los cambios que sufre la expresión “empresa

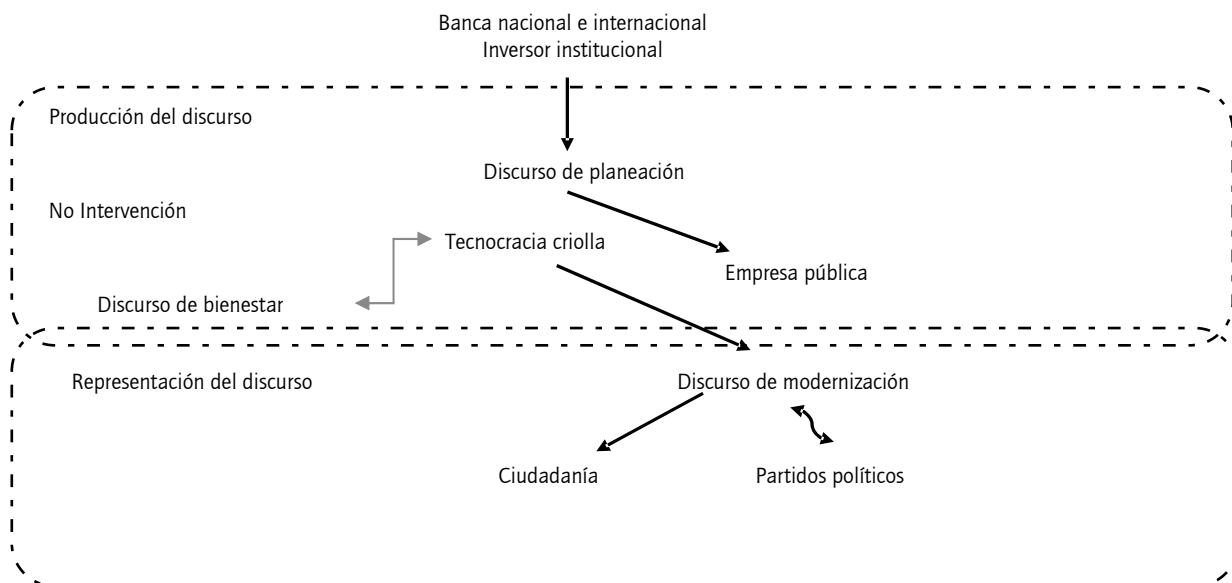


Figura 5. Régimen de producción y representación de los discursos del capital en el posfordismo. Fuente: elaboración propia.

de servicios públicos" en periodos fordistas y posfordistas. Dentro de estos giros lingüísticos se encuentra la "calidad" o "características propias" del servicio ofertado, lo que se plantea en el dilema de si x servicio se considera o no "público". La manera como este dilema se manifiesta, al menos en el caso bogotano, se encuentra mediada por los discursos de la modernización y el bienestar.

En el periodo fordista, la necesidad de un desarrollo industrial (periférico) promovió la generación de un sistema mínimo de infraestructura que facilitara el proceso de integración y crecimiento. Los servicios públicos dejan de representarse como "consumos de lujo", imagen propia de la etapa prefordista (preindustrial en el caso bogotano), y se convierten en una "necesidad social". Su prestación por parte del Estado local y nacional era inminente e indiscutible, al ser este el máximo movilizador de recursos económicos, razón por la cual su papel fue proveer tales consumos, incluso en forma "subsidiada".

Al examinar detenidamente el periodo posfordista, se observa una intensiva "financiarización" de las actividades del Estado (Giraldo, 2003). Las empresas de servicios públicos dejan de ser representación propia del "Estado productor" y se convierten en uno de los principales objetivos de la agenda privatizadora. Su significación de "necesarios" para la integración social urbana sigue existiendo. Este cambio de significación implicó que, incluso, se consideran improcedentes algunos niveles de subsidios en la prestación de servicios públicos de parte de algunos grupos de presión, sin tener en cuenta la capacidad de pago. Lo anterior plantea que tales discursos y sus efectos sobre el concepto de "lo público" pueden condicionar el acceso social a estos.

Las figuras de autoridad legítima

En el fordismo local, la red institucional estuvo caracterizada por un ordenamiento en el que primaba el interés político, que se movilizaba por la existencia de fuertes relaciones clientelistas. Las autoridades legítimas estaban atadas al imaginario de "desarrollo", y desde allí se generaba la política de comando y control de tales organizaciones. Como resultado, mientras por un lado se impulsó el aumento de la demanda del servicio, debido a las presiones del ritmo de urbanización de la ciudad, por el otro, se generaron estructuras burocráticas con diversos tipos de valores anclados, que generaron procesos de corrupción desde los diversos integrantes de la organización.

El fordismo generó la formación de una tecnocracia propia, que no logro identificar un sistema simbólico de valores coherentes, debido a su fuerte conexión con la clase política

tradicional, y su constante alternación del poder. El dilema entre tener que construir aparatos industriales racionales y, a la vez, dar gestión a las exigencias de "caciques" locales dio al traste con la consolidación de instituciones políticamente "modernas", siendo solo un ejemplo más de "modernización tecnológica" con bases políticas ancladas en relaciones de poder semif feudales.

El posfordismo en estas empresas se vive como un proceso de "revolución neoliberal" de tal magnitud que las condiciones de participación ciudadana planteadas por la Constitución Política de 1991 se ven opacadas por un esquema de financiación basada en nuevos instrumentos financieros. El esquema de control soportado en la configuración de superintendencias de control jurídico (Superintendencia de Servicios Públicos) y comisiones de regulación (Comisión de Regulación de Energía y Gas, Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico), para el control económico del mercado, ha creado policompetencias que generan dificultades para el ciudadano.

De este modo, podemos indicar que las figuras de autoridad legítima son los instrumentos de control social que presionan por la institucionalización de diferentes tipos de relación social que pueden resultar preferentes a los grupos de presión que, en el caso de las ESP, tienen las siguientes facultades:

- Interpretan lo "socialmente aceptado" al interior del universo simbólico contenido en la normatividad de estas instituciones. Esto garantiza la reproducción de diversas dinámicas de ampliación del capital.
- Ajustan procedimientos y convierten en institucionales modos de operación técnica de los servicios.
- Consolidan los procesos requeridos por parte de los grupos de presión u operadores del discurso para satisfacer sus propias demandas, que evolucionan y cambian a través del tiempo.
- Determinan la estructura de distribución social de los recursos al tener el poder de determinar marcos tarifarios, procesos en los cuales, la mayoría de las veces, no se tienen en cuenta argumentos sociales determinantes o alternativos.
- Sirven como "instancias terapéuticas" de las tensiones sociales derivadas de los resultados sociales percibidos por la comunidad, que devienen de la misma composición institucional del sistema de comando y control, así como de los objetivos planteados por los grupos de presión.

Cambios en los modos de producción y distribución del servicio

Dos son los elementos fundamentales de los modos de producción y distribución del servicio: i) la relación costo-económica de los mecanismos de producción y ii) la relación existente entre medio ambiente y disponibilidad tecnológica. El fordismo en las ESP tuvo que hacer frente a la expansión de necesidades sociales, lo que generó procesos de gigantismo organizacional basados en la consolidación de la "racionalidad tecnocrática" de orden productivo. Como resultado de esto, se manifestaron inadecuados procesos de planificación y operación administrativa en este tipo de organizaciones, lo que las llevó a una crisis en la década de los ochenta, que, en el caso bogotano, se presentó como la expresión local de la crisis de la "deuda externa" que afrontaban otros contextos en Latinoamérica. En ese momento, las ESP experimentaron altos niveles de deuda exterior, que fue necesaria en décadas anteriores para afrontar el proceso de expansión urbana. Los altos intereses y una estructura tarifaria basada en arreglos políticos y no en pactos sociales pusieron en evidencia las debilidades de estas empresas.

El posfordismo cambio la relación social en estas instituciones. Se entiende la organización como intermediaria financiera para la prestación de actividades, por lo que se generan procesos en los que se puede comprimir la organización e implementar de manera intensiva prácticas de *outsourcing*, que fortalecen sentidos de eficiencia financiera por encima del control productivo en la integración social. Como resultado de estas transformaciones, la empresa termina legitimando procesos de "flexibilización laboral" que afectan a los trabajadores de manera directa (efectos económicos derivados de la pérdida del empleo, menores prestaciones en el caso del *outsourcing*, desindustrialización, entre otros) e indirecta (problemas de reintegración al mercado laboral, desintegración de redes sociales, ausencia de acompañamiento social para trabajadores con mayor tiempo de servicio prestado).

Finalmente, se genera el proceso de "empaquetado del producto" como ámbito de consolidación financierizada del servicio (agua o electricidad). La forma de distribución está sujeta a condiciones tecnológicas tanto de producción (capacidad tecnológica, tamaño de las redes, inversión), como por condiciones tecnológicas de la demanda (características geográficas de entrega del servicio, nuevas necesidades de conexión, consumos derivados de colectivos marginales, etc.), y por eso la capacidad de pago termina orientando la forma de oferta del servicio.

Comunicación con la comunidad

El periodo del fordismo generó la idea de que las empresas le hacían un "favor" a las personas que contaban con servicios públicos. De esa manera, su responsabilidad ante la comunidad era muy limitada y sus prácticas de servicio al cliente eran deficientes. Se descuidó el concepto de beneficiario de servicios públicos, ya que los clientes no eran tratados como sujetos activos y participativos, sino como clientes, cuya única función era pagar la factura.

Los grupos de presión que están a favor de los procesos de privatización modifican este universo simbólico, sustituyendo la idea de "beneficiario" por la de "cliente empresarial". De esta manera, se consolida la idea de "ciudadanía empresarial" y su responsabilidad ante la comunidad se limita a lo claramente expresado en el contrato que pactan.

Conclusiones

El presente trabajo demuestra que la dinámica del capitalismo de finales de siglo xx, sustentada en la expansión y contracción de los discursos de los modos de regulación del capital, expresa un fuerte giro, ejecutado por diferentes grupos sociales. Tales transformaciones discursivas tienen profundos efectos sobre el orden institucional y las relaciones de poder.

El cambio en las estructuras de propiedad y las transformaciones organizativas de las ESP fue el resultado de la aplicación de un lenguaje fatalista. Desde este punto de vista, los discursos son formas de transformar el conocimiento convencional (Lo Vuolo, 2001), donde se inscribe una calculada estrategia de gestión de la vida social (Miller, 1987).

Los discursos de las ESP analizados exponen al menos tres falacias que se encuentran en la realidad social de dichas organizaciones:

- *Falacia 1. Imposibilidad del Estado de proveer servicios públicos.* Se trata de una enunciación modernizadora caracterizada por la fusión de los conceptos de eficiencia operativa y eficiencia financiera, que se convierten en el eje de los procesos de evaluación del desempeño de estas organizaciones. En consecuencia, las ESP se sustraen del sector productivo del Estado. Asimismo, esta falacia se encuentra vinculada a una disminución y transformación de las obligaciones que las empresas estatales han adquirido con la comunidad.
- *Falacia 2. Ciudadanía de los consumidores por encima de la ciudadanía política.* Esta expresión evidencia una fuerte fractura en el discurso sobre el bienestar. Por lo

tanto, es necesario que los ciudadanos asuman todos los riesgos y costos ligados al buen funcionamiento del negocio.

- **Falacia 3. Imposibilidad de las ESP de garantizar su desempeño en términos diferentes a los del mercado financiero.** Esta expresión es típica del discurso sobre la planificación centrada en la evaluación basada en resultados. Así, el logro de excedentes de caja se convierte en el ámbito central de la evaluación de este tipo de empresas. El objetivo es garantizar utilidades a los inversores financieros por encima de otras formas de legitimación ante la sociedad.

Las falacias generadas por los discursos sobre los modos de regulación del capital tienen un profundo impacto en diferentes áreas de la vida social de la ciudad. La investigación destaca la necesidad de recuperar el concepto de lo público al debate y analizar los efectos de la ciudadanía de mercado.

La contabilidad, como disciplina de control, reconoce la necesidad de brindar información para amplios grupos sociales, en los que los procesos de participación comunitaria no estén restringidos por los límites impuestos por los grupos de presión en los mercados financieros. A pesar de ello, existen dos grandes dificultades que esta disciplina debe asumir: i) en escenarios sociales en los que la participación es baja o limitada, el rumbo que toma la empresa es performativo es decir, la tecnocracia criolla adelanta un proceso de captura de la regulación; ii) Las organizaciones están atravesando un importante proceso de legitimación organizacional, mediante el cual se reducen las posibilidades de cambio más allá de los órdenes legales y culturales de mercado.

El documento transita entre los estudios críticos de la contabilidad y los estudios organizacionales. Si bien en nuestra región los estudios de caso son importantes, no son muchos los ejemplares que, desde una óptica interpretativa, relacionen los modos de regulación con las prácticas discursivas. Nuestra aproximación puede generar elementos sobre este aspecto.

Límites de investigación y nuevas oportunidades

La investigación analizó el periodo histórico de 1890-2005, teniendo como hito de cierre la consolidación de la privatización de la EEB. Es necesario un análisis de lo sucedido en estas organizaciones a partir de ese momento. En las últimas décadas, la tensión en la ciudadanía se ha visto modificada por una mayor presencia corporativa por parte de este tipo de organizaciones. Investigaciones futuras podrían reconocer estas dinámicas y los efectos que

este orden sociopolítico tiene sobre el bienestar de la población.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés institucional ni personal.

Referencias bibliográficas

- Acosta, M. (2015). Intervención social y el debate sobre lo público. *Revista CS*, 16, 255-258. <https://doi.org/10.18046/recs.i16.2044>
- Aglietta, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États Unis*. Calmann-Lévy.
- Arbeláez, B. (1993) *La privatización como alternativa para el sector público de países en desarrollo*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Arrow, K. (1995). A note on freedom and flexibility. En K. Basu, P. K. Pattanaik & K. Suzumura (Eds.), *Choice, welfare and development: A festschrift in honour of Amartya K. Sen* (pp. 7-15). Clarendon Press.
- Avella, A. M. (2015). Clemente Forero Pineda y Luis Díaz Matajira (eds. y comps.), *La gestión de lo público (debates y dilemas)*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2014. *OPERA*, 17, 151-154. <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.08>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1989). *Documento de Trabajo No. 15, Privatización en Colombia*. BID.
- Beriain, J. (1996). *La integración de las sociedades modernas*. Anthropos.
- Bocarejo-Suescún, D. (2018). Lo público de la Historia pública en Colombia: reflexiones desde el Río de la Patria y sus pobladores ribereños. *Historia Crítica*, 68, 67-91. <https://doi.org/10.7440/histcrit68.2018.04>
- Bourdieu, P. (2008). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.
- Camps, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Grijalbo.
- Camps, V. (2001). Elementos históricos del concepto de lo público. En *Memorias del V Encuentro Iberoamericano del tercer sector*, Cartagena, pp. 1-5.
- Cook, P., & Uchida, Y. (2008). The performance of privatised enterprises in developing countries. *Journal of Development Studies*, 44(9), 1342-1353. <https://doi.org/10.1080/00220380802264838>
- Corredor, C. (1997). *Los límites de la modernización*, 2.ª edición. CINEP, Universidad Nacional de Colombia.
- Cruz-Kronfly, F. (1991). *La sombrilla planetaria. Modernidad y postmodernidad en la cultura*. Planeta.
- De la Garza-Toledo, E. (2001). Los estudios organizacionales entre el racionalismo y el institucionalismo. *Memorias Electrónicas del Doctorado de Administración*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztalapa, Ciudad de México. <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/capituloslibros/los%20estudios%20organizacionales.pdf>
- Duque, J. (2013). Accountability y gestión pública, el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*, 22(30), 225-242. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7750>
- Durán, H. (1982). *La transformación de Bogotá*. Editorial Gaudi. Villegas Editores. <https://64.34.201.180/la-transformacion-de-bogota>

- Escobar, A. (2001). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma.
- Fairclough, N. L. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Longman.
- Foucault, M. (1979). *El orden del discurso*. Tusquest.
- Foucault, M. (1980). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa.
- Foucault, M. (1981). *Sujeto y poder*. Carpe Diem.
- Foucault, M. (1984). *Microfísica del poder*. Planeta Agostini.
- Foucault, M. (2007). *La arqueología del saber*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2014). *Lecciones sobre la Voluntad del poder: Curso en el College de France*. Fondo de Cultura Económica.
- Galbraith, J. K. (1980). *El nuevo Estado Industrial*. Orbis.
- García, R. (2000). Lo público en Colombia: formalidad institucional, precariedad normativa. *Coyuntura Política*, 16, 16-22.
- Gendron, Y., & Baker, C. R. (2005). On interdisciplinary movements: The development of a network of support around Foucaultian perspectives in accounting research. *European Accounting Review*, 14(3), 525-569. <https://doi.org/10.1080/09638180500041364>
- Gil-Sánchez, G. (2017). Análisis discursivo del relato empresarial sobre responsabilidad social corporativa. Coordinadas narrativas y prácticas discursivas. *Recerca*, 20, 127-156. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.20.7>
- Giraldo, C. (2003). Rescate de "lo público". Ponencia para el ingreso a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. En *Rescate de "lo público"*. Ediciones desde abajo.
- González, I. (1988). *Introducción al problema de los servicios públicos*. CINEP.
- Gutiérrez, E. (1988). *Historia de Bogotá*. Villegas Editores.
- Hurka, T. (1987). Why value autonomy? *Social Theory and Practice*, 13(3), 361-82. <https://www.jstor.org/stable/23556617>
- Iazzetta, O. (2008). Lo público, lo estatal y la democracia. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 32, 49-60. <https://doi.org/10.17141/iconos.32.2008.289>
- Instituto para la Economía Social (IPES). (2001). *Competitividad: el motor del crecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Competitividad-el-motor-del-crecimiento.pdf>
- Jacobs, K. (2013). Making sense of social practice: Theoretical pluralism in public sector accounting research: A reply. *Financial Accountability & Management*, 29(1), 111-115. <https://doi.org/10.1111/faam.12005>
- Jaramillo, S. (1988). Medios de consumo colectivo urbano. Consideraciones teóricas. En L. M. Cuervo-González (Ed.), *Economía política de los servicios públicos: una visión alternativa*. CINEP.
- Jaramillo, S. (1995). *Ciento veinte años de la empresa pública en Colombia*. CINEP.
- Jessop, B. (1990). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society*, 19(2), 153-216. <http://doi.org/10.1080/03085149000000006>
- Jessop, B. (1999). *Crisis del estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre.
- Jessop, B. (2001a). Institutional re(turns) and the strategic - relational approach. *Environment and Planning A, Economy and Space*, 33(7), 1213-1235. <https://doi.org/10.1068/a32183>
- Jessop, B. (Ed.). (2001b). *Regulation theory and the crisis of capitalism*, Vol. 1. Edward Elgar.
- Lambert, C., & Pezet, E. (2012). Accounting and the making of *Homo liberalis*. *Foucault Studies*, 13, 67-81. <https://doi.org/10.22439/fs.v0i13.3507>
- Lerner, D. (1975). Aspectos sociales de la Modernización. En *Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales*, Tomo VII. Aguilar.
- Lo Vuolo, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira.
- Macintosh, N. B. (2009). "Effective" Genealogical history: Possibilities for critical accounting history research. *The Accounting Historians Journal*, 36(1), 1-27. <https://www.jstor.org/stable/40698398>
- Madhoo, N. (2007). International trends in water utility regimes. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 78(1), 87-135. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2007.00328.x>
- Mallorquín, C. (2017). A southern perspective on development studies: contributions from Latin America. *Cinta de Moebius*, 58, 26-46. <http://doi.org/10.4067/S0717-554X2017000100026>
- Martín-Barbero, J. (2001). Transformaciones comunicativas y tecnologías de lo público. En *Memorias del V Encuentro Iberoamericano del tercer sector*, Cartagena, pp. 101-111.
- Miller, P. (1994). Accounting as a social and institutional practice: An introduction. En P. Miller & A. Hopwood (Eds.), *Accounting as social and institutional practice* (pp. 1-39). Cambridge.
- Miller, H. (2014). Narrative competition in public discourse. *Administrative Theory & Praxis*, 36(3), 287-307. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806360301>
- Miller, P. & O'Leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 235-265. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(87\)90039-0](https://doi.org/10.1016/0361-3682(87)90039-0)
- Miller P., & Rose, N. (2010). Political power beyond the state: Problematics of government. At *The British Journal of Sociology*, 63(1), 271-303. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>
- Mockus, A. (2001). La pregunta sobre lo público desde la sociedad civil. En *Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, Cartagena, pp. 51-61.
- Molina, J. (2003). La pregunta por "lo público". En C. Giraldo (Ed.), *Rescate de "lo público"* (pp. 39-59). Ediciones desde abajo.
- Montaño, L., & Rendón, M. (2003). Las aproximaciones organizacionales- caracterización objeto y problemática. *Memorias Electrónicas del Doctorado de Administración*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztalapa, Ciudad de México. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/458>
- Mudimbe, Y. (1988). *The invention of Africa. Gnosis, philosophy, and the order of knowledge*. Indiana University Press.
- Narsiah, S. (2008). Discourses of privatisation: The case of South Africa's water sector. *Development Southern Africa*, 25(1), 21-35. <https://doi.org/10.1080/03768350701836152>
- Núñez, S., & Rodríguez, L. (2003a). *El contexto jurídico político de las entidades distritales de Bogotá, Siglo xx*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Núñez, S., & Rodríguez, L. (2003b). *Empresas públicas de transporte en Bogotá, siglo xx*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Nussbaum, M. (1996). Economic theory. En S. Hornblower & A. Spawforth (eds.), *Oxford Classical Dictionary* (pp. 502-503). Oxford Clarendon Press.
- Nussbaum, M. & Sen, A. (Eds.). (1993). *The quality of life. Papers presented at a conference sponsored by the World Institute for Development Economics Research*. United Nations University.
- Ocampo-Salazar, C. A. (2017). Contabilidad pública: ¿Instrumento de gobierno neoliberal de las poblaciones? *Revista En-Contexto*, 7(7), 205-223. <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/454>
- Ocampo-Salazar, C. A. (2018). Un panorama del efecto Foucault en contabilidad y gestión pública temáticas, autores y retos de

- investigación desde la gubernamentalidad. *Cuadernos de Contabilidad*, 19(47), 60-79. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc19-47.pefc>
- Osorio-Bohórquez, L. F. (2017). El concepto de poder en economía. *Telos*, 19(3), 391-407. <http://ojs.urbe.edu/index.php/teelos/article/view/723>
- Páramo, P., & Burbano, A. (2012). Sociolugares: en el límite entre lo público y lo privado. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 30(2), 272-286. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/apl/article/view/1574>
- Pecaut, D. (2001). Crisis y Construcción de "lo público". En *Memorias del v Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. Cartagena, pp. 103-131.
- Phillips, C. (1993). *The regulation of public utilities*. Public Utilities Report.
- Puyol, A. (2001). *El discurso de la igualdad*. Crítica.
- Rahaman, A., Everett, J., & Neu, D. (2013). Trust, morality, and the privatization of water services in developing countries. *Business & Society Review*, 118(4), 539-575. <https://doi.org/10.1111/basr.12021>
- Rawls, J. (1971). *Una teoría della giustizia*. Feltrinelli.
- Riccio, E., De Mendonça Neto, O., & Gramacho, M. (2007). Movimentos de teorias em campos interdisciplinares: a inserção de Michel Foucault na contabilidade. *Revista de Administração Contemporânea*, 11, 11-32. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552007000600002>
- Robbins, P. (2003). Transnational corporations and the discourse of water privatization. *Journal of International Development*, 15(8), 1073-1082. <https://doi.org/10.1002/jid.1054>
- Rodríguez, C. (1999). *Historia de la Empresa de Acueducto de Bogotá*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, C. (2003). *Historia de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*. Universidad Externado de Colombia.
- Román, M. (2019). Proyecto hidroeléctrico Hidroituango y la ética de lo público. *Revista Kavilando*, 11(1), 70-77. <https://kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/284>
- Said, E. (1989). *Orientalism*. Vintage Books.
- Samper, A. (1990). *Cuando Bogotá tuvo tranvía*. Villegas Editores.
- Sánchez, J. (1987). *Bogotá, de aldea a metrópoli*. Villegas Editores.
- Sanz de Santamaría, C. (1978). *Bogotá, estructura y principales servicios públicos*. Cámara de Comercio de Bogotá/Villegas Editores.
- Sanz de Santamaría, C. (1983). *Historia de una gran empresa*. Villegas Editores
- Scitovsky, T. (1974). Una nota sobre las proposiciones del bienestar en economía. En K. Arrow (Comp.), *Lecturas de economía del bienestar* (pp. 13-27). Fondo de Cultura Económica.
- Scitovsky, T. (1975). *La economía del bienestar*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Hacienda Distrital (SHD). (2004). *Estudio de Desarrollo Social 2004*. https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/DS_No_1_04.pdf
- Sen, A. (1970). The impossibility of a paretian liberal. *Journal of Political Economy*, 78(1), 152-57. <https://www.jstor.org/stable/1829633>
- Sen, A. (1988). Freedom of choice: Concept and content. *European Economic Review*, 32(2-3), 269-294. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(88\)90173-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(88)90173-0)
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University.
- Sen, A. (1997a). *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós.
- Sen, A. (1997b). *On economic inequality*. Clarendon Press.
- Siltaoja, M., & Onkila, T. (2013). Business in society or business and society: The construction of business-society relations in responsibility reports from a critical discursive perspective. *Business Ethics: A European Review*, 22(4), 357-373. <https://doi.org/10.1111/beer.12028>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97-112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Supersevicios). (1997). *Nuestros Servicios Públicos Domiciliarios, Manual informativo para el usuario*. Superservicios.
- Sy, A., & Tinker, T. (2005). Archival research and the lost worlds of accounting. *Accounting History*, 10(1), 47-69. <https://doi.org/10.1177/103237320501000103>
- Taylor, P., & Cooper, C. (2008). 'It was absolute hell': Inside the private prison. *Capital & Class*, 32(3), 3-30. <https://doi.org/10.1177/030981680809600101>
- Tena-Centeno, A., & Vassallo-Magro, J. M. (2010). Inversión en infraestructuras: cuando lo público y lo privado se dan la mano. *Revista de Globalización, Competitividad & Gobernabilidad*, 4(2), 88-102. <https://doi.org/10.3232/GCG.2010.V4.N2.06>
- Thayer, L., & Elizalde, A. (2011). La dimensión de lo público. *Sociedad civil y Estado. Polis*, 10(30), 1-8. <http://journals.openedition.org/polis/2417>
- Tyson, T., & Oldroyd, D. (2007). Straw men and old saws: An evidence-based response to Sy and Tinker's critique of accounting history. *The Accounting Historians Journal*, 34(1), 173-184. <https://www.jstor.org/stable/40698355>
- Uribe, M., & Valencia, G. (2005). Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: entre lo público, lo privado y lo estatal. *Letras Jurídicas*, 10(1), 31-76. <http://hdl.handle.net/10495/4035>
- Uribe-Mallarino, C. (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanística*, 65(65), 139-171. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2245>
- Valencia-Agudelo, G. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Ecos de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics*, 8(18), 7-32. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/2011>
- Valencia-Espinosa, A. (2016). Discurso y contradiscurso en la gestión de símbolos organizacionales. *Pensamiento & Gestión*, 40, 203-229. <http://doi.org/10.14482/pege.40.8811>
- Van Dijk, T. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse and Society*, 4(2), 249-283. <https://doi.org/10.1177/0957926593004002006>
- Van Helden, J. (2005). Researching public sector transformation: The role of management accounting. *Financial Accountability & Management*, 21(1), 99-133. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2005.00211.x>
- Vanegas-Carvajal, E., Moreno-López, V., & Echeverri-Rendón, P. (2020). Ética de lo público: formar para la integridad humana y profesional en el contexto de la educación superior en Colombia. *Revista CS*, 31, 297-325. <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3251>
- Varela-Barrios, E. (2005). Dimensiones actuales de lo público A propósito de las interrelaciones entre Estado, Management y Sociedad. *Pensamiento & Gestión*, 18, 37-68. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/view/3594>
- Vogt, M., Zaniewicz da Silva, M., & Cardona-Venturini, J. (2019). As relações de poder nas pesquisas em contabilidade: uma análise a

- partir da perspectiva de Foucault e Bourdieu. *Cuadernos de Contabilidad*, 20(49), 1-15. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc20-49.rppp>
- World Bank. (1994a). Colombia - Energy Sector Technical Assistance Project, Vol. 1 (T6469). Technical Annex.
- World Bank. (1994b). Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector, Vol. 1 (E95), Environmental Analysis.
- World Bank. (1994c). Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector, Vol. 2 (E95), Environmental Analysis.
- World Bank. (1994d). Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector, Vol. 3 (E95), Environmental Analysis.
- World Bank. (1994e). The World Bank research observer 9(2), Vol. 1 (17525), Publication.
- World Bank. (1995). Airport infrastructure: the emerging role of the private sector: recent experiences based on 10 case studies Vol. 1 (15271), Working Paper.
- World Bank. (1996a). Private sector participation in the water supply and wastewater sector: lessons from six developing countries, Vol. 1 (15978), Publication.
- World Bank. (1996b). Privatizing airports - options and case studies, Vol. 1 (16941), Viewpoint.
- World Bank. (1996c). Public policy for the private sector - special edition, Vol. 1 (18892), Public Policy for the Private Sector.
- World Bank. (1997a). Colombia - Regulatory Reform Technical Assistance Project, Vol. 1 (16260). Project Appraisal Document.
- World Bank. (1997b). Public policy for the private sector, Vol. 1 (17406), Public Policy for the Private Sector.
- World Bank. (1997c). The private sector in infrastructure - strategy, regulation, and risk, Vol. 1 (18222). Publication.
- World Bank. (1998). Port privatization and competition in Colombia, Vol. 1 (8924), Viewpoint.
- World Bank. (1999a). Judicial reform: a process of change through pilot courts, Vol. 1 (20176), Publication.
- World Bank. (1999b). Public policy for the private sector, Vol. 1 (19657), Public Policy for the Private Sector.
- World Bank. (2003a). Colombia - Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project, Vol. 1 (25476), Program Document.
- World Bank. (2003b). Colombia - Second Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project, Vol. 1 (27068), Program Document.
- World Bank. (2003c). Colombia: Expanding services to low-income areas comparing private and public water utilities, Vol. 1(26911), Newsletter.
- World Bank. (2003d). Independent water entrepreneurs in Latin America - the other private sector in water services, Vol. 1 (26382), UN-DP-Water & Sanitation Program.

