

**EL PRISMA ESTRUCTURAL: UNA CONFIGURACIÓN PARA LAS ACCIONES
ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES; EL CASO ARGOS EN EL ENTORNO
COLOMBIANO, 1960-2007**

Diana Londoño Correa

Tesis Doctoral
PhD en Administración
Universidad EAFIT, Escuela de Administración
Medellín, Colombia

Director
César Garzón Díaz, PhD

2012

“Prisma: Objetivo. 1. m. Ópt. Prisma de poco ángulo y mucho diámetro, que se coloca delante del objetivo de un anteojo para observar muchos espectros a la vez” DRAE

RESUMEN

Esta investigación está orientada por las preguntas sobre las instituciones formales que las empresas buscan intervenir, y por la estructura organizacional desde la cual se emprenden las acciones. Tales cuestionamientos surgen en la intersección de dos campos: la estrategia en administración y el cambio institucional de la Nueva Economía Institucional (NIE por sus iniciales en inglés). El trabajo estudia, de manera retrospectiva, el caso Argos en el entorno colombiano entre 1960 y 2007. Los resultados, cuyos aportes están dirigidos al conocimiento de la Actividad Política Corporativa (CPA por sus iniciales en inglés), muestran cómo las empresas se ocupan de dos clases de reglas formales: las que garantizan la propiedad y las que reglamentan el negocio. Así mismo, se diferencian dos etapas: la definición y la aplicación de las reglas. En este marco de clases y etapas se definen nueve acciones estratégicas institucionales, denominadas de la siguiente manera: *poner a consideración, respaldar, participar, pedir, promover, modificar, bloquear, asegurar y reclamar*. En cuanto a la estructura organizacional, se propone una configuración, o tipo, al que se le dio por nombre *prisma estructural*. El concepto de *prisma*, que proviene de la óptica, alude a la capacidad de ver muchos espectros a la vez, en este caso a la variedad de alternativas operativas con las que cuenta una empresa para llevar a cabo las acciones estratégica institucionales.

Palabras clave: Acción estratégica institucional, estructura organizacional, función de apoyo, prisma estructural, CPA, cambio institucional, instituciones formales, escuela de la configuración, Argos, estudio de caso, enfoque retrospectivo.

ABSTRACT

This dissertation is guided by questions about the formal institutions that companies seek to intervene and about the organizational structure from which they undertake these actions. Such questions arise from the intersection of the fields of strategy in management and institutional change in New Institutional Economics (NIE). This work analyzes, in a retrospective approach, the case of Argos, a cement company in the Colombian environment, between 1960 and 2007. The results contribute to the field of Corporate Political Activity (CPA), and they show how companies deal with two kinds of formal rules: those that guarantee property rights and those aimed at business regulation. Also, there are two different stages: definition of the rules and their application. Within this framework of classes and stages, nine corporate strategic actions were identified: *to bring to attention*, *to support*, *to participate*, *to solicit*, *to promote*, *to modify*, *to lock*, *to secure*, and *to demand*. As to the organizational structure from which companies intervene, a spectrum structure was identified. This spectrum structure offers a variety of operational alternatives from which the company selects the most appropriate for the specific corporate strategic action.

Key words: strategic institutional action, organizational structure, CPA, institutional change, formal institutions, configurational school, Argos, case study, retrospective research.

AGRADECIMIENTOS

La tesis de doctorado es un trabajo en el que se materializan un cúmulo de esfuerzos e ilusiones; en él se compendian las aspiraciones de muchas personas que, como parte de una universidad, de empresas comprometidas con el conocimiento administrativo o en su calidad de amigos de quien investiga, han hecho posible que el documento que se presenta adquiriera contenido y forma. Todos ellos han hecho contribuciones de valor para este trabajo.

Un programa de doctorado en el campo de la administración y en el contexto de una universidad privada en Colombia es un proyecto que apenas recorre los primeros pasos y, como tal, ha tenido que ir ideando un camino, lo que será su tradición. En este trabajo se reconoce el empeño de la Universidad Eafit y de la Escuela de Administración por ofrecer esta formación, así como a las personas que integran el Departamento de Organización y Gerencia. Todos ellos asumieron esta tesis como un compromiso, y el hecho de que haya llegado a buen término se entiende como el logro de un objetivo compartido.

Las investigaciones en el enfoque de la configuración demandan de información pormenorizada de las empresas, y por eso debo agradecer a los directivos de Argos, por haber permitido que me inmiscuyera en sus asuntos. Estas personas, con claridad sobre su compromiso con la empresa y también con el conocimiento administrativo, contextualizado para la realidad colombiana, siempre se mostraron dispuestas a brindar información sobre sus experiencias.

El programa de Doctorado en Administración en Eafit fue antecedido por la Maestría en Ciencias, con la que se inició un proceso de fortalecimiento de la investigación. Ambos programas se deben a la tenacidad de Rodrigo Muñoz y a su habilidad para construir, mantener y fortalecer relaciones con académicos de diversas universidades. Gracias a estos lazos tuve la oportunidad de conocer al doctor César Garzón, quien como experto en el campo de la estrategia estuvo dispuesto a aceptar el reto de dirigir este trabajo sin dejar que

sus compromisos y las dificultades que crea la distancia física apagarán el ánimo necesario para acompañar esta investigación. Él supo identificar mi inclinación por la mirada holística y me ha guiado por el método de la configuración.

La distancia geográfica con el director hizo necesario que tanto las dudas como algunas decisiones fueran aspectos en los cuales debí recibir orientación de mis compañeros del Departamento de Organización y Gerencia. Gina Giraldo y Luz María Rivas fueron un soporte amoroso e invaluable con las labores docentes, así como en la coordinación del área. Jorge Vélez me acompañó en días arduos; su capacidad para escuchar, su sentido del humor y su experiencia investigativa siempre fueron de gran ayuda. Este también es el caso de los profesores Beatriz Uribe y Juan Carlos Jurado, quienes me guiaron en la profundización metodológica.

También debo agradecer el apoyo constante del profesor Alberto Jaramillo J., quien me ha acompañado en la labor investigativa por casi una década. Con él estudié sobre la economía de la empresa y bajo su dirección conocí de primera mano sobre la tenacidad como valor fundamental para la investigación. En tantos años de trabajo he contado siempre con su apoyo incondicional, su lectura crítica y sus buenas ideas sobre diversas maneras de estructurar los escritos. Él siempre ha logrado entender lo que estoy haciendo y ha hecho que permanezca en la senda de las preguntas.

El Grupo de Historia Empresarial de Eafit ha sido un espacio de discusión valioso. Todos sus miembros han estado dispuestos a arrimar el hombro. Quienes lo componen me colaboraron mientras adelantaban sus propias búsquedas de archivo, y lo más valioso fue que estuvieron atentos a cualquier información que pudiera ser de utilidad. En esta labor debo resaltar el compromiso de Karim León y Natalia González.

También conté con la colaboración de Kenya Martínez, Eduardo Atehortúa, Laura Guzmán, Juliana Tabares, Isabel Montes, Estela Agudelo y Catalina Delgado, quienes en diferentes

etapas del trabajo hicieron valiosas contribuciones. Así mismo, conté con el compromiso de Sandra Quimbayo en la transcripción de muchas horas de entrevistas.

En el proceso de la escritura fui favorecida con las enseñanzas y la experiencia de Juan Fernando Molina, Marta Restrepo, Diego García, Jairo Campuzano y Juan Carlos López. Ellos me ayudaron a encontrar un tono y a corregir mis debilidades gramaticales.

Jairo Campuzano, de forma muy generosa, proponía alternativas para las frases y los párrafos, de tal manera que el documento fuera más claro, y al hacerlo me permitió ir construyendo una seguridad que hizo posible cerrar este trabajo.

Mi gran amigo Juan Carlos López ha sido soporte permanente durante todo el doctorado y especialmente en la elaboración de la tesis. Además de acompañarme en períodos de desánimo, en el último tiempo me obligó, con amorosa exigencia, a ponerle un punto final. Siempre fue un lector cuidadoso y conté con su gran conocimiento sobre la historia colombiana contemporánea y también con su excelente memoria para encontrar citas precisas y otras, que se habían extraviado en los textos.

No habría tenido la fortaleza para llevar a cabo este trabajo si no hubiera contado con el respaldo y el amor de mi familia. Jorge A., Jorge, Cati y Sara me acompañaron y consolaron, además entendieron mis despistes y ausencias. Por último, quiero reconocer el estímulo de mis padres, quienes siempre han confiado en mis capacidades.

A todos ellos, mi gratitud.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| RESUMEN | 3 |
| ABSTRACT | 4 |
| AGRADECIMIENTOS | 5 |
| LISTA DE TABLAS Y FIGURAS | 13 |
| SÍNTESIS | 15 |
| INTRODUCCIÓN | 23 |
| EL TEMA, SU UBICACIÓN EN LOS CAMPOS DE LA ESTRATEGIA Y LA NIE. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN | 28 |
| 1.1 PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU LOCALIZACIÓN EN LA FRONTERA ENTRE LA ESTRATEGIA Y LA NIE | 29 |
| 1.2 PROBLEMATIZACIÓN | 31 |
| 1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS | 32 |
| 1.4 RELACIONES ENTRE LOS CONCEPTOS | 37 |
| 1.5 LAS ETAPAS Y LOS NIVELES DE LAS INSTITUCIONES FORMALES | 40 |
| 1.6 CONCLUSIONES | 40 |
| LAS ACCIONES DE LAS EMPRESAS SOBRE LAS INSTITUCIONES FORMALES EN LA LITERATURA SOBRE ESTRATEGIA, Y LA MIRADA AL TEMA PARA EL ENTORNO COLOMBIANO | 42 |
| 2.1 LA CPA COMO SUBCAMPO DE LA ESTRATEGIA | 44 |
| 2.2 LA CPA, SUS ORÍGENES Y LAS RELACIONES CON OTROS SUBCAMPOS AFINES | 46 |
| 2.3 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO O EMPRESA- INSTITUCIONES ENTRE 2004 Y 2010 | 50 |
| 2.4 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA CPA Y SU CLASIFICACIÓN | 52 |
| 2.4.1 Las condiciones internas de la empresa, del entorno institucional y de los tipos de instituciones que motivan las acciones estratégicas institucionales | 55 |
| 2.4.2 Las acciones estratégicas institucionales y las características organizacionales en la CPA | 61 |
| 2.4.3 Los resultados de las acciones estratégicas institucionales | 68 |
| 2.5 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN EN LA CPA | 69 |
| 2.6 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN EL CASO COLOMBIANO | 71 |
| 2.7 LAS TRES PERSPECTIVAS SELECCIONADAS PARA INVESTIGAR SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN EL CASO COLOMBIANO | 75 |
| 2.8 REFERENCIAS AL GRUPO EMPRESARIAL ANTIOQUEÑO Y A ARGOS EN LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN COLOMBIA | 82 |

| | |
|---|-----|
| 2.9 MÉTODOS DE LAS INVESTIGACIONES EN LAS QUE SE APOYAN ESTAS PUBLICACIONES | 83 |
| 2.10 CONCLUSIONES | 84 |
| CAPÍTULO 3 | 87 |
| METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 87 |
| 3.1 EL CONTEXTO FILOSÓFICO DE LA INVESTIGACIÓN..... | 90 |
| 3.1.1 Sobre la naturaleza de la realidad social, las facetas del ser humano que destaco y mi postura ideológica | 91 |
| 3.1.2 La teoría de la contingencia como supuesto..... | 95 |
| 3.1.3 La epistemología de la configuración | 97 |
| 3.2 EL ESTUDIO RETROSPECTIVO DE CASO, LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN | 101 |
| 3.2.1 El objeto de estudio..... | 103 |
| 3.2.2 Argos como caso de estudio..... | 104 |
| 3.3 EL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN | 107 |
| 3.3.1 La recolección y el análisis de los datos, o la labor de detective | 108 |
| 3.3.2 Hacer sentido, o los aportes teóricos de la tesis y su validez | 114 |
| 3.4 CONCLUSIONES | 117 |
| CAPÍTULO 4 | 119 |
| LAS ACCIONES Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE ARGOS PARA INTERVENIR SOBRE LAS REGLAS FORMALES EN EL ENTORNO COLOMBIANO ENTRE 1960 Y 2007 | 119 |
| 4.1 LA FUNDACIÓN DE ARGOS Y SU CONFORMACIÓN COMO GRUPO CEMENTERO | 121 |
| 4.2 ACCIONES DE ARGOS SOBRE LAS REGLAS ANTES DE 1960..... | 124 |
| 4.2.1 El orden público y la intervención del Estado colombiano en la economía antes de 1960: el contexto | 125 |
| 4.2.2 El respaldo de Argos al Estado para garantizar la propiedad antes de 1960..... | 126 |
| 4.2.3 Acciones de Argos sobre la reglamentación del negocio cementero antes de 1960 | 132 |
| 4.3 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES EN EL ENTORNO DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1960-1990)..... | 135 |
| 4.3.1 Argos en 1960 | 137 |
| 4.3.2 La postura de Argos ante la intervención del Estado sobre la operación de la empresa | 140 |
| 4.3.3 Argos y la reglamentación de los negocios en la sustitución de importaciones..... | 141 |
| 4.3.3.1 La intervención de Argos sobre la normatividad tributaria..... | 143 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.3.2 Argos y las acciones estratégicas institucionales sobre el control de precios | 158 |
| 4.3.3.3 Las acciones de Argos frente a las reglas laborales | 173 |
| 4.3.3.4 Los reclamos de Argos por las demoras en las licencias de importación..... | 185 |
| 4.3.3.5 El seguimiento a los cambios en las reglas | 188 |
| 4.3.4 Argos y las solicitudes al Estado para garantizar la propiedad frente al oportunismo de terceros | 190 |
| 4.3.4.1 Las acciones estratégicas institucionales de Argos frente a los paros nacionales y la reforma constitucional de 1968 | 191 |
| 4.3.4.2 Las acciones estratégicas institucionales de Argos en la década de los ochenta, frente al terrorismo y la amenaza a la institucionalidad | 195 |
| 4.4 LAS ACCIONES DE ARGOS EN LA CONSTITUYENTE DE 1991, EN EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO Y EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONÓMICA | 202 |
| 4.4.1 Argos en 1990 | 203 |
| 4.4.2 La Constitución de 1991 y el modelo económico de la apertura..... | 207 |
| 4.4.2.1 La Constitución de 1991 | 208 |
| 4.4.2.2 Efectos de la Constitución de 1991 sobre el proceso de las reglas en Colombia.... | 211 |
| 4.4.2.3 Los cambios en el modelo económico: la adopción de la apertura | 212 |
| 4.4.3 La apertura y el cambio de las funciones de los gremios empresariales | 219 |
| 4.5 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES DE ARGOS DESPUÉS DE 1991 | 220 |
| 4.5.1 Acciones ante las amenazas a la seguridad de los derechos de propiedad | 223 |
| 4.5.1.1 Las denuncias por la financiación del narcotráfico a la campaña del presidente Samper y las posturas enfrentadas de la Andi y Argos | 223 |
| 4.5.1.2 Apoyo de Argos y la Andi al proceso de paz de Pastrana..... | 225 |
| 4.5.1.3 La elección de Uribe Vélez y el proceso de paz con los paramilitares | 228 |
| 4.5.1.4 El cerro Albornoz..... | 231 |
| 4.5.2 Las acciones y la estructura organizacional de Argos sobre la reglamentación de los negocios en el marco de la apertura económica | 233 |
| 4.5.2.1 Argos y la profusión de medidas tributarias..... | 235 |
| 4.5.2.2 Argos y las reglas laborales..... | 250 |
| 4.5.2.3 Argos, las reglas ambientales y la búsqueda de concertación | 252 |
| 4.5.2.4 Argos y el precio del cemento..... | 259 |
| 4.5.2.5 Argos y la demanda por competencia desleal | 262 |

| | |
|---|------------|
| 4.5.2.6 Argos y los temas mineros | 265 |
| 4.5.2.7 Las acciones de responsabilidad social y la búsqueda de viabilidad..... | 269 |
| 4.5.2.8 El seguimiento a los cambios en la normatividad después del año 2000 | 276 |
| 4.5.3 La centralización de Paz del Río como antecedente para la formalización de la estructura organizacional encargada de las acciones estratégicas institucionales..... | 277 |
| 4.5.4 Inversiones Argos S.A, Cementos Argos S. A. y la estructura organizacional de Argos para las acciones estratégicas institucionales | 278 |
| 4.5.4.1 La carta organizacional de Argos y las acciones estratégicas institucionales | 279 |
| 4.5.4.2 Las políticas de Argos en sus relaciones con el Estado colombiano..... | 283 |
| 4.6 CONCLUSIONES | 285 |
| 4.6.1 Las acciones estratégicas institucionales de Argos entre 1960 y 2007, a manera de síntesis | 285 |
| 4.6.2 La estructura organizacional desde la cual Argos ha adelantado acciones estratégicas institucionales..... | 287 |
| 4.6.3 Las actividades de apoyo para las acciones estratégicas institucionales | 291 |
| CAPÍTULO 5. APOORTE TEÓRICO Y CONCLUSIONES | 294 |
| 5.1 RECAPITULANDO LA INVESTIGACIÓN | 295 |
| 5.2 EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN LA CPA SOBRE LAS TEMÁTICAS INSTITUCIONALES EN LAS QUE INTERVIENEN LAS EMPRESAS, LAS ETAPAS EN QUE INTERVIENEN, LAS TÁCTICAS QUE UTILIZAN Y LO AFÍN CON LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL..... | 296 |
| 5.3 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES DE ARGOS EN EL ENTORNO COLOMBIANO ENTRE 1960 Y 2007 Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DESDE LA CUAL ACTÚA..... | 300 |
| 5.3.1 Las clases de reglas de juego sobre las que intervino Argos..... | 301 |
| 5.3.2 Las etapas de las reglas en que intervino Argos..... | 306 |
| 5.3.3 Las acciones estratégicas institucionales adelantadas por Argos entre 1960 y 2007 | 307 |
| 5.3.4 Las alternativas organizacionales desde las cuales Argos ha adelantado las acciones estratégicas institucionales | 316 |
| 5.3.5 Los instrumentos de apoyo a las acciones estratégicas institucionales | 322 |
| 5.3.6 El acople entre alternativas estructurales para las acciones estratégicas institucionales | 323 |
| 5.3.7 Llevar a cabo acciones estratégicas institucionales en Argos: la operación y la dirección | 328 |
| 5.3.7.1 El manejo de las comunicaciones y las acciones estratégicas institucionales | 331 |
| 5.3.7.2 El seguimiento a los cambios institucionales | 332 |

| | |
|--|-----|
| 5.4 INTERPRETACIÓN CONCEPTUAL DE LAS CLASES DE REGLAS DE JUEGO FORMALES, LAS ETAPAS, LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES Y EL PRISMA ESTRUCTURAL | 333 |
| 5.4.1 Las instituciones formales sobre las que interviene Argos | 333 |
| 5.4.2 Las etapas de las reglas de juego formales: la definición y el hacer cumplir | 335 |
| 5.4.3 Las acciones estratégicas institucionales..... | 336 |
| 5.4.3.1 <i>Poner a consideración, respaldar, pedir y participar</i> : las acciones estratégicas institucionales frente a las reglas que garantizan los derechos de propiedad | 337 |
| 5.4.3.2 Las acciones estratégicas institucionales y la reglamentación del negocio: <i>promover, bloquear, modificar, asegurar y reclamar</i> | 339 |
| 5.4.4 Las alternativas organizacionales desde las cuales se adelantaron las acciones estratégicas institucionales..... | 341 |
| 5.4.5 El prisma estructural como tipo..... | 344 |
| 5.5 APORTE METODOLÓGICO | 349 |
| 5.6 TÓPICOS PARA NUEVAS INVESTIGACIONES..... | 350 |
| 5.7 APORTES PARA LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA..... | 354 |
| FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA | 358 |
| ANEXO 1 | 381 |
| ANEXO 2 | 385 |

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 2.1 Resumen de las publicaciones sobre la CPA..... | 53 |
| Tabla 3.1 Resumen de técnicas, instrumentos y fuentes..... | 111 |
| Tabla 3.2 Matriz de análisis..... | 112 |
| Tabla 4.1 Primera Junta Directiva Nacional de la Andi | 131 |
| Tabla 4.2 Nómina de ejecutivos de Argos en 1960..... | 138 |
| Tabla 4.3 Junta Directiva de Argos en 1960..... | 139 |
| Tabla 4.4. Principales proyectos presentados entre el 20 de julio y el 16 de agosto de 1962..... | 189 |
| Tabla 4.5 Trabajadores de las empresas cementeras asesinados entre 1986 y 2002..... | 198 |
| Tabla 4.6 Inversiones consolidadas de Argos y filiales (El Cairo y Caribe) en otras sociedades..... | 203 |
| Tabla 4.7 Relaciones de la Junta Directiva de la Compañía de Cemento Argos (1989-1991) con el Grupo Empresarial Antioqueño..... | 206 |
| Tabla 4.8 Directivos de Argos en 1990..... | 207 |
| Tabla 4.9 Referencias a las relaciones laborales de empresas del grupo Argos después de 1990..... | 251 |
| Tabla 4.10 Referencias al cumplimiento de la normatividad ambiental..... | 256 |
| Tabla 5.1 Requerimientos técnicos operativos para las acciones estratégicas institucionales..... | 315 |
| Tabla 5.2 Características de las alternativas estructurales..... | 321 |
| Tabla 5.3 Tipos de acciones por alternativa estructural..... | 323 |
| Tabla 5.4 Las acciones estratégicas institucionales y las alternativas estructurales con mayores fortalezas para llevarlas a cabo..... | 327 |
| Tabla 5.5 Clases de acciones estratégicas institucionales..... | 337 |

FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1.1 La interacción entre la acción estratégica y la estructura organizacional para intervenir intencionalmente las instituciones formales..... | 38 |
| Figura 1.2 Cambio en las instituciones según North..... | 39 |
| Figura 3.1 Acciones de Argos sobre el control de precios..... | 114 |
| Figura 4.1 Conformación de Argos como grupo cementero y otras inversiones.. | 123 |
| Figura 4.2. Cruces accionarios entre las principales empresas del Grupo Empresarial Antioqueño en 1990..... | 205 |
| Figura 4.3. Detalle del organigrama de Argos, 2009..... | 280 |
| Figura 4.4. Organigrama de la vicepresidencia de asuntos corporativos..... | 281 |
| Figura 5.1. Tipo de regla..... | 301 |
| Figura 5.2 Las principales temáticas institucionales que demandaron acciones de Argos..... | 303 |
| Figura 5.3. Etapas de intervención..... | 306 |
| Figura 5.4 Frecuencia de las acciones estratégicas institucionales..... | 308 |
| Figura 5.5 Tipos de acciones por temáticas institucionales..... | 310 |
| Figura 5.6 Alternativas estructurales y la acción de promover..... | 311 |
| Figura 5.7 Alternativas estructurales por temáticas institucionales..... | 316 |
| Figura 5.8 Alternativas estructurales para las acciones estratégicas institucionales entre 1960 y 2007..... | 329 |
| Figura 5.9 Prisma estructural para las acciones estratégicas institucionales: una función de apoyo..... | 348 |

SÍNTESIS

Las acciones que adelanta una empresa sobre las reglas de juego formales son, en síntesis, el tema central de esta tesis, y dos fueron las preguntas que sirvieron de guía para su desarrollo: 1. ¿Qué tipo de instituciones formales son intervenidas con las acciones estratégicas de las empresas? y 2. ¿Cómo es la estructura organizacional que interactúa con dichas acciones estratégicas?

La idea de estudiar las acciones de las empresas sobre la normatividad de un Estado vio la luz en el estudio del centro corporativo de uno de los más importantes grupos empresariales colombianos (el Grupo Empresarial Antioqueño), y para formular las preguntas se trabajó con el soporte teórico de dos campos: la estrategia en administración y la Nueva Economía Institucional (NIE por sus iniciales e inglés), específicamente la parte de ella que se ocupa del cambio institucional y que ha sido liderada por Douglass C. North (1993a). Mientras el primer interrogante busca integrar el conocimiento de la NIE a la estrategia en administración, la segunda cuestión es tradicional en la estrategia. Establecer un diálogo entre las actividades políticas corporativas (CPA por sus iniciales en inglés) y la NIE es, sin duda, un aporte importante de este trabajo dado que permite ahondar en las especificidades de las reglas de juego formales —clases y etapas— y, a la luz de ellas, en el conocimiento de las acciones de las empresas y de la estructura organizacional dirigidas a este propósito.

Para abordar las preguntas planteadas, se seleccionó el estudio de un caso de manera retrospectiva con el fin de desarrollarlo en el marco metodológico de la configuración. El caso Argos en el contexto colombiano, entre 1960 y 2007, fue el seleccionado. Argos es la principal cementera y parte del Grupo Empresarial Antioqueño. Tanto las características de Argos como el contexto seleccionado y el período, fueron elegidos por ser considerados como situaciones especialmente reveladoras.

Argos ha debido ocuparse de aquello que es afín con las reglas de juego formales para asegurar su permanencia, y ha contado con la capacidad para hacerlo. Es así como participó

en la fundación del principal gremio empresarial del país y en la de un gremio especializado de los cementeros. De igual manera, Argos ha fortalecido su capacidad interna para ocuparse de lo institucional formal.

Por su parte, el contexto colombiano del período estudiado recoge condiciones de grandes cambios en el entorno institucional formal, tales como reformas en la Constitución y en el modelo con el que se buscó el desarrollo económico. Además, en esos años las empresas en Colombia debieron adelantar sus actividades en medio de ataques de diversos grupos al margen de la ley. Es por todo lo anterior que la empresa, el contexto y el período son especialmente reveladores. Cuando se quiere profundizar en un conocimiento, la calidad de situación extrema es un criterio de selección para elegir un caso sobre otros. (Eisenhardt, 1989).

Adicionalmente, para abordar las preguntas y el estudio de caso se optó por el método de la configuración, es decir, por el estudio de acciones-entorno-estructura, cuyos resultados tienen la forma de un *tipo de gestión coherente*, de una configuración, que si bien no es una única forma, sí es una alternativa para iluminar la gestión (Morgan, 1983). La correspondencia entre entorno y empresa ha sido el aporte de la teoría de la contingencia (Lawrence & Lorsch, 1975), retomado a su vez por la escuela de la configuración con su idea de correspondencia entre estrategia, estructura y entorno (Miller, 1987; Mintzberg & McHugh, 1985). En esta lógica, la estructura organizacional identificada tiene la forma de un tipo, o configuración, que utilizan ciertas empresas en algunos entornos.

Por tratarse de un caso en un contexto específico y en el supuesto de la contingencia, vale la pena resaltar que estos aportes no pueden ser entendidos como verdades o leyes, por el contrario, son especies de bastones de caminante (Hafsi & Thomas, 2005) que apoyan la práctica administrativa en empresas con poder de negociación frente al Estado. Es decir, de aquellas empresas con las capacidades para intervenir frente a las reglas de juego formales, sea esto en Colombia o en entornos con características similares en cuanto a lo institucional formal. En este orden de ideas, el contexto en el cual podría ser de utilidad el *prisma*

estructural sería uno donde las reglas de juego estén sujetas a cambios y donde la aplicación de las reglas sea otro ámbito de acción de las empresas. En ese contexto, el cambio frecuente de las reglas de juego formales sobre la reglamentación del negocio y los derechos de propiedad, sería uno de los problemas a enfrentar por parte de las empresas, esto sin contar con que las empresas deberían asumir la incapacidad del Estado para hacer cumplir las mencionadas reglas.

Las diferencias de las condiciones colombianas con las estadounidenses o con las chinas — los entornos más estudiados cuando se trata de conocer acerca de las acciones de las empresas sobre los entornos institucionales— valorizan estas miradas que aportan al conocimiento con el que se apoya el quehacer de los administradores en otros contextos. Intervenir sobre las reglas de juego formales es una necesidad en países con características similares a las colombianas, y en empresas con poder de negociación frente al Estado. Ya la teoría de la contingencia ha mostrado el valor de la coherencia entre entorno y empresa, y desde esta lógica, lo institucional formal no tiene por qué ser la excepción, por el contrario, si hay un tema en el cual el contexto deba ser considerado, es precisamente este.

Los resultados de la investigación profundizan en el conocimiento sobre la CPA al considerar las reglas de juego formales como un frente de actividad de algunas empresas y como una función que amerita más estudio, en especial en lo relacionado con la estructura organizacional desde la cual se adelantan las acciones (Boddeyn, 2007; Hillman, Keim, & Schuler, 2004). Tal como ha mostrado la CPA, las acciones estratégicas de las empresas no se limitan al entorno entendido como mercado (Baron, 1995b), sino que abarcan lo que tiene que ver con las instituciones formales y, al igual que otras acciones de las empresas, estas se realizan desde una estructura organizacional (Boddeyn, 2007; Hillman & Hitt, 1999; Meznar & Johnson, 2005).

La CPA es un campo del conocimiento que acoge las investigaciones que indagan por las acciones de las empresas sobre las políticas públicas (Boddeyn, 2007; Getz, 1997). En el campo de la CPA se han abordado diferentes preguntas, desde los más variados marcos

teóricos, y se diferencia lo afín a la gestión nacional de lo relacionado con las empresas multinacionales. Adicionalmente, se han estudiado las condiciones que propician la CPA, así como lo administrativo de las acciones políticas y sus resultados.

De unos primeros momentos, en los que se ha estudiado una variedad de situaciones de la relación empresa-Estado y se ha privilegiado como marco-país al estadounidense, se ha pasado a cerrar la lente en un sentido y a abrirlo en otro. Es así como la CPA ha optado por enfocarse exclusivamente en la intervención de las empresas sobre las políticas públicas y a considerar lo propio de otras realidades nacionales. Sin embargo, en estas miradas, muy acorde con la situación de Estados Unidos, la CPA ha privilegiado el estudio de las normas que tienen un efecto sobre la operación del negocio y se ha dejado de lado lo relacionado con los derechos de propiedad. Esto último es de gran importancia para las empresas en las economías en desarrollo.

Algunos autores han identificado que hacer negocios en entornos donde los derechos de propiedad no están asegurados es fuente de capacidades de la empresa (Feinberg & Gupta, 2009; Holburn & Zelner, 2010). Es decir, que las empresas de entornos inseguros, desde el punto de vista de los derechos de propiedad, desarrollan habilidades para superar tales amenazas, e intervenir sobre la normatividad es una de ellas (Feinberg & Gupta, 2009).

Lo anterior permite ver cómo en la CPA se empieza a reconocer que hay otro tipo de reglas de juego sobre las que se interviene: aquellas que aseguran los derechos de propiedad; sin embargo, las preguntas sobre la manera como las empresas intervienen en este tema, tan determinante para la existencia de las empresas y para el logro de resultados, apenas está empezando.

En cuanto a las etapas de la normatividad: la definición y la aplicación, estas han sido referidas por Baron (2010) cuando reconoce el ciclo de las actividades de no mercado, pero no han sido estudiadas para lo afín con los derechos de propiedad. En las reglas de juego formales es importante ocuparse de ambas etapas (definición y aplicación de la regla), y así

lo ha reconocido la NIE. Al integrar las clases de reglas con las etapas, es posible reconocer que la temática de las acciones estratégicas institucionales se hace más compleja, y esta situación no ha sido considerada por la CPA.

Luego de reconocer el énfasis que ha puesto la CPA en la reglamentación del negocio y en la etapa de la definición, posiblemente por las condiciones particulares de Estados Unidos, se pasa a identificar la forma como se han clasificado las acciones que adelanta la empresa sobre las políticas públicas.

La literatura de la CPA ha optado por clasificar dichas acciones a partir de las actividades que se adelantan y no por el objetivo buscado, como ha sido tradicional en el campo de la estrategia. Los ejemplos de las clasificaciones de la estrategia —como la penetración de mercado, la diversificación, el liderazgo en costos, entre otros— contrastan con lo presenciado en el ámbito de la CPA. En este campo, Baysinger (1984, p. 249) diferencia las acciones de tipo electoral —aportes a las campañas y esfuerzos electorales— y las que se usaban sobre legisladores y reguladores —cabildeo, gremio, oficina en la capital—. Keim y Zeithaml (1986) identifican las cinco acciones más usadas: 1. Construcción de circunscripciones electorales, 2. Contribuciones a las campañas, 3. Información a la opinión pública, 4. Cabildeo y 5. Construcción de coaliciones con otros grupos de votantes a partir de la comunión de intereses. Por su parte, Hillman y Hitt (1999), quienes han desarrollado el planteamiento teórico más aceptado, diferencian tres grupos: 1. Construcción de circunscripciones electorales, 2. Información y 3. Financieras.

Otra manera de clasificar las acciones estratégicas institucionales ha sido como proacción o como reacción, es decir, a partir de quien tiene la iniciativa cuando se trata de los cambios en el marco institucional formal (Boddewyn & Brewer, 1994). Sin duda, esta clasificación pone de presente la mayor capacidad requerida para la postura proactiva de la empresa frente a los cambios en las reglas. A las estrategias políticas reactivas y proactivas, Oliver y Holzinger (2008) agregaron las estrategias defensivas y anticipatorias, que tienen que ver con la adaptación. Además de lo referido, la postura de la empresa frente a las acciones

políticas también ha posibilitado la clasificación, y es así como se contrasta el enfoque relacional, de largo plazo, con el transaccional, una acción eventual (Hillman & Hitt, 1999).

Sin duda, clasificar las acciones políticas es de importancia, especialmente cuando se quiere estudiar el sustento organizacional en el que se apoyan tales acciones. Sin embargo, el optar por criterios donde se privilegia la actividad que se adelanta empobrece la mirada. Es más interesante, desde el punto de vista administrativo, considerar el objetivo buscado, evaluar las alternativas para lograrlo y reconocer las fortalezas que se requieren para ello. Incluso considerar el objetivo tiene ventajas para evaluar los resultados alcanzados. Adicionalmente, algunas de las actividades de apoyo que sirven como alternativas para las clasificaciones más tradicionales, pueden no ser aplicables en algunos contextos.

Además, se puede cuestionar que estas medidas de apoyo sean entendidas como opciones de acciones políticas corporativas si el momento en el cual se usan y su relación con los objetivos buscados son tan disímiles. Este es el caso específico de los estudios y de los aportes a las campañas políticas. Mientras los estudios apoyan el objetivo propuesto de manera directa, los aportes a las campañas pueden entenderse como medidas dirigidas a facilitar el acceso. Por su parte, es posible que en algunos entornos-país los aportes a las campañas sean ilegales. Adicionalmente, la intervención directa de la empresa en la discusión de algunos cambios institucionales podría ser de mal recibo entre diferentes grupos de interés. En conclusión, diferentes actividades que han servido como alternativa de clasificación pueden no ser usadas en la misma etapa, incluso algunas de ellas tendrían efectos negativos en el largo plazo al afectar la reputación de la empresa.

Pasando ahora a lo administrativo, afín con las acciones estratégicas institucionales, el tema organizacional ha sido pregunta de investigación y se han resaltado las carencias que se mantienen en este sentido (Boddewyn, 2007). Sobresalen las publicaciones sobre la formalización de la actividad política, en las que se estudia su tercerización o las actividades coordinadas (Hillman & Hitt, 1999). Los aportes de esta tesis se vinculan con estas propuestas.

Además de los aportes metodológicos que de ella se desprenden, esta tesis pretende hacer contribuciones teóricas al conocimiento del subcampo de las Actividades Políticas Corporativas. Algunos de ellos se desprenden de la vinculación, en esta investigación, de los conocimientos del campo del cambio institucional de la NIE a los de la estrategia.

Los aportes teóricos de esta tesis parten de diferenciar clases de reglas y etapas. Las empresas intervienen sobre dos grupos de instituciones formales: las que aseguran los derechos de propiedad y las que reglamentan el negocio; y se contrastan dos etapas: la definición y la aplicación de las reglas. En el marco de las clases de instituciones y de las etapas se definen nueve acciones estratégicas institucionales: *Poner a consideración, respaldar, participar, pedir, promover, modificar, bloquear, asegurar y reclamar*. Esta clasificación, que considera la clase de regla y la etapa, contrasta con las que se sustentan en las actividades de soporte que son populares en el campo de la CPA.

Además, se propone el *prisma estructural* como una configuración. El concepto de *prisma*, que se toma prestado de la óptica, alude precisamente a la variedad de espectros que pueden ser observados al mismo tiempo. Para el caso de las acciones estratégicas institucionales, esos espectros son las diferentes alternativas operativas que tiene una empresa para actuar sobre la institución formal en cuestión. Una de las alternativas para realizar estas acciones es por medio de los ejecutivos del más alto nivel jerárquico de la empresa, quienes, además de intervenir directamente sobre las reglas de juego, dirigen esta función. La acción de intervenir sobre instituciones formales es una de las *actividades de apoyo* en la propuesta de estructuración de Mintzberg (1999). Los tipos alternativos que acompañarían al *prisma estructural* que se presenta, y que conformarían una tipología, deberán ser el resultado de investigaciones posteriores.

Como se puede apreciar por los aportes teóricos de esta tesis, la investigación se adelantó en la lógica metodológica de la configuración, y esta elección es otro aporte importante. La metodología de la configuración ha hecho valiosas contribuciones al conocimiento de la

estrategia. Recurrir a esta metodología para el subcampo de la CPA es una contribución porque abre el camino para una manera de investigar que no se había intentado antes. Tanto el compromiso con el quehacer de los administradores, como el tipo de información administrativa disponible para las investigaciones en el subcampo de la CPA, destacan el valor de este aporte. La CPA como subcampo de la estrategia de la administración debe ofrecer *bastones de caminante* en los cuales se apoyen quienes tienen a su cargo la gestión de las empresas, claro está, reconociendo las condiciones organizacionales y del entorno. Adicionalmente, el tipo de información con el que se cuenta para conocer sobre las acciones estratégicas institucionales es limitada, y esta es otra situación que puede ser superada, en parte, a partir de la alternativa metodológica de la configuración.

Por otra parte, traer el cambio institucional de la NIE al subcampo de la CPA es, sin duda, otro aporte de este trabajo (en efecto, la carencia en este sentido ha sido reconocida por el *Strategic Management Society* en su invitación para la reunión anual de 2011). En el caso de esta investigación, los aportes de la NIE han sido valiosos para el estudio de las instituciones, así como para diferenciar las clases de instituciones y, especialmente, los momentos de definición y aplicación. Tales hallazgos, si bien con algunos antecedentes en el subcampo de la CPA, no habrían sido posibles sin el vínculo con la teoría del cambio institucional de la NIE.

Por último, el estudio de las acciones de la empresa sobre las instituciones formales en el entorno colombiano es un aporte tanto para la CPA como para la práctica administrativa contextualizada. Los investigadores de la CPA que se han ocupado de la arena doméstica han privilegiado el estudio del entorno estadounidense, y, más recientemente, se han interesado por la situación de las economías en transición, entre las que sobresale el caso chino. En contraste con los dos entornos mencionados, el colombiano refleja las condiciones de una economía emergente, cuyos aspectos institucionales formales ofrecen retos de magnitud para las empresas y han sido poco estudiadas con preguntas de administración.

INTRODUCCIÓN

Administrar una empresa en el contexto de un país emergente es, sin duda, un reto de magnitud. Además de construir una ventaja competitiva, los administradores de empresas en estos entornos deben ocuparse de otro grupo de condiciones que son indispensables para el logro de los resultados, y entre ellas, tal vez las reglas de juego formales son unas de las más relevantes. Algunos economistas, como Douglass C. North y Oliver Williamson, han reconocido la importancia de las reglas de juego, ya que estas definen los derechos de propiedad, que deben ser garantizados por el Estado, especialmente cuando el libre mercado es el camino elegido para asegurar el desarrollo económico y el bienestar. En el contexto del libre mercado, es en los hombros de los administradores, tanto como en los de otros emprendedores, en los que recae la responsabilidad del empleo y del crecimiento económico. En el caso de algunas empresas, estos administradores tienen, a su vez, responsabilidades con las reglas de juego que enmarcan la actividad productiva de la empresa que administran.

Las condiciones de algunos contextos nacionales hacen que los administradores de las empresas deban ocuparse de las instituciones formales que enmarcan su actividad productiva. En estas condiciones, el conocimiento administrativo contextualizado debe ofrecer respuestas para los administradores de estas empresas frente a lo que es una de las actividades que adelantan: buscar que el marco institucional sea propicio para los negocios bajo su responsabilidad.

Con esta idea se planteó y se desarrolló la investigación que se presenta y que busca dar respuesta a dos interrogantes: ¿Que tipo de instituciones formales son intervenidas con las acciones estratégicas de las empresas? y ¿Cómo es la estructura organizacional que interactúa con dichas acciones estratégicas?

Estas preguntas surgieron de la intersección entre la estrategia y la Nueva Economía Institucional, y buscan hacer contribuciones a la primera, específicamente al subcampo de

las Actividades Políticas Corporativas (CPA), que se ha interesado por las acciones intencionales de las empresas sobre las políticas públicas. Sin embargo, es necesario reconocer que, si bien los resultados de esta investigación dialogan con los trabajos de la CPA, estos hallazgos deben entenderse en un contexto y en una clase de empresa. El contexto es el de un país donde las reglas cambian con frecuencia y donde el Estado ha sido débil para defender los derechos de propiedad de las acciones oportunistas de terceros. Las empresas, por su parte, son las de mayor peso en la economía, con poder de negociación frente al Estado y que por las condiciones de su negocio —posiblemente por la localización de las plantas o por el sector económico en el que se desenvuelven, entre otras— deben ocuparse de las reglas de juego formales. Además de lo competitivo, estas empresas participan en la construcción de las condiciones que hacen posible el negocio.

Para esta investigación se optó por hacer un estudio retrospectivo de un caso en el entorno colombiano. Se decidió estudiar las acciones de Argos (la principal cementera del país) sobre las instituciones formales colombianas entre 1960 y 2007, dado que tanto Argos como el contexto colombiano cumplen con la condición de representar circunstancias extremas, especialmente reveladoras cuando se trata de estudiar las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales.

Es claro que en el contexto colombiano los cambios en las reglas de juego son frecuentes; sin embargo, se debe reconocer que Argos no participó en todos los cambios, que no se cuenta con información de todos los cambios en los que participó, y que no siempre los objetivos que buscaba lograron el apoyo y fueron los que finalmente guiaron la regla aprobada o implementada. Es importante recalcar que este trabajo se enfoca en las acciones de una empresa sobre los cambios en la normatividad de un país y las variaciones en su aplicación, que tienen efectos sobre la operación de la empresa. En este orden de ideas, no es un estudio sobre la legislación colombiana ni busca describir todos los procesos de cambio que se han llevado a cabo en ese marco jurídico.

Adicionalmente, es importante advertir que este trabajo no se ocupa de la corrupción. Si bien algunas situaciones del entorno colombiano serían propicias para estudios sobre este tema, el objetivo propuesto, el caso seleccionado y las fuentes consultadas no eran las adecuadas para este tipo de cuestionamientos.

Luego de expresar estas salvedades, vale la pena señalar que esta investigación se adelantó en la lógica de la metodología de la escuela de la configuración; por tanto, fiel a esta tradición, el resultado tiene la forma de clasificaciones y un tipo, el prisma estructural, el cual deberá ser acompañado por otros para contar con una tipología sobre las estructuras organizacionales en las que se apoyan las acciones que adelantan las empresas y que están dirigidas a intervenir sobre las reglas de juego formales.

Este trabajo consta de cinco capítulos: el primero presenta las preguntas de investigación, en el segundo se sintetiza la revisión de la literatura, y en el tercero se hace un resumen de la metodología utilizada. Los resultados se recogen en los dos últimos capítulos. En el cuarto se presenta el caso estudiado y con el quinto se cierra la investigación; en este capítulo se incluyen los aportes teóricos y metodológicos, así como las contribuciones para la práctica administrativa.

Tanto la estrategia como la NIE sirven de marco para las preguntas que dirigen esta investigación. En el primer capítulo se da cuenta del vínculo entre los campos del conocimiento referidos, se definen los conceptos de instituciones formales, acciones estratégicas y estructura organizacional, y se presentan las relaciones entre ellos.

En el segundo capítulo se sintetiza la literatura del subcampo de la CPA y se presentan los trabajos que se han ocupado de la relación empresa-Estado en el entorno colombiano. La revisión de la literatura de la CPA puso de presente que el conocimiento sobre lo organizacional que acompaña a las acciones estratégicas institucionales es incipiente y por lo tanto es un tema propicio para la investigación. En cuanto a la revisión de los trabajos que se han enfocado en la relación empresa-Estado en el entorno colombiano, se identifican

unos pocos que han sido emprendidos con preguntas administrativas. Por ello se afirma que la investigación en el subcampo de la CPA en Colombia apenas comienza.

El tercer capítulo presenta los aspectos metodológicos del trabajo. En él se justifica la elección del enfoque cualitativo de la configuración y se subraya que el estudio retrospectivo de un caso ha sido la opción privilegiada por diferentes investigadores configuracionales. También se develan los supuestos en los que se apoyan las preferencias en materia del método, se justifica la elección del caso Argos y del contexto colombiano, así como del período estudiado, y se describe el proceso seguido en la investigación, las fuentes utilizadas, la predilección por las de tipo documental y el papel que se les asignó a las entrevistas.

En el cuarto capítulo se presenta el caso: las acciones y la estructura organizacional de Argos para intervenir sobre las reglas formales en el entorno colombiano entre 1960 y 2007. En este capítulo se hace un recuento histórico de las acciones de Argos sobre las reglas de juego formales. Las acciones adelantadas se diferencian según la clase de regla de juego para la cual estaban dirigidas. Es decir, se presentan las acciones que buscaron intervenir sobre la reglamentación del negocio y las que se dirigieron a asegurar los derechos de propiedad, siguiendo un orden cronológico.

Para cerrar esta investigación se presentan los aportes del estudio. En primera instancia, se hace referencia a la manera como Argos ha intervenido sobre dos clases de reglas de juego formales: las que definen los derechos de propiedad y las que reglamentan el negocio, y en dos etapas: la de definición de las reglas y la de aplicación. En este marco de clases y etapas, se diferenciaron nueve acciones estratégicas institucionales: poner a consideración, respaldar, participar, pedir, promover, modificar, bloquear, asegurar y reclamar. Al considerar la estructura organizacional desde la cual Argos ha adelantado estas acciones, se registró cómo la empresa mantuvo abiertas una gama de alternativas entre las cuales seleccionaba. Este prisma estructural estuvo dirigido por el presidente de Argos, quien fue el responsable directo de esta función del tipo *de apoyo*. En años recientes esta función

empezó a contar con una vicepresidencia que ha tenido bajo su responsabilidad las acciones estratégicas institucionales y con las cuales se ha buscado respaldar la operación del negocio.

Esta investigación se interesa por las acciones que adelantan los administradores sobre el proceso de las reglas de juego formales y busca ofrecer *bastones de caminante* para quienes tienen a su cargo tales actividades. Sin embargo, este bastón para intervenir sobre las reglas de juego formales debe prevenir sobre los efectos de esta práctica. Las acciones que se adelantan tienen unos efectos colaterales que van más allá de lograr un cambio en el marco jurídico del negocio. Las acciones estratégicas institucionales tienen impacto sobre el marco institucional del país y podrían generar efectos no deseados sobre el buen nombre de la empresa. Se debe reconocer que los logros de las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales tienen efectos de largo plazo en el país y definen las condiciones en las que otras empresas deberán adelantar las actividades productivas.

CAPÍTULO 1

EL TEMA, SU UBICACIÓN EN LOS CAMPOS DE LA ESTRATEGIA Y LA NIE. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las ideas son el resultado de procesos de pensamiento, y en estas confluyen lo que se es, lo que se disfruta, lo que se hace, en lo que se cree, el entorno en el cual se vive y, en el caso de las investigaciones, lo estudiado e investigado. El tema de esta investigación es precisamente una idea que surge de una conjunción de factores y que se puede resumir de la siguiente manera:

Algunas empresas en el entorno colombiano intervienen sobre las reglas de juego formales y con ello buscan que estas sean propicias para el logro de sus objetivos. Estas acciones van mucho más allá de leer el marco formal que el Estado haya definido para la operación del negocio y sobrepasan su clasificación como oportunidades o amenazas y su adaptación a estas. En contraste con una postura expectante, las acciones en referencia son actividades que la empresa desempeña desde una estructura organizacional y que están encaminadas a intervenir sobre las reglas de juego formales de una manera que se acerca más a la creación de las condiciones que a la lectura de las mismas.

Este interés por las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales como objeto de estudio surge de la conjunción de tres actividades: el estudio de la estrategia como campo del conocimiento administrativo, una investigación sobre las funciones corporativas adelantadas por un grupo económico informal de gran peso en el entorno colombiano y la profundización en las ideas de Douglass C. North sobre el cambio institucional.

El acercamiento a las empresas que agrupan diferentes negocios propició el estudio de otras vertientes de la economía que se han alejado de la idea de la empresa como caja negra y que se interesan en saber por qué se crean las empresas o los grupos económicos. El estudio

de la economía de la empresa abrió el pasaje hacia la Nueva Economía Institucional (NIE) y a las obras de Douglass C. North sobre las instituciones. Su idea del cambio institucional ofreció un punto de unión con la estrategia y una propuesta teórica para acceder al tema de las empresas que han construido una manera de intervenir en las reglas de juego formales. Lo institucional formal era una temática estudiada por la NIE, y los supuestos entre la vertiente clásica de la estrategia y los del cambio institucional en la línea de North eran afines.

En este capítulo se presenta el recorrido en el que surgió la pregunta de investigación, es decir, el primer acercamiento a la temática de las acciones de la empresa sobre las reglas de juego formales, los campos del conocimiento en el cual se apoya este trabajo, y la problematización abordada. Posteriormente, se plantean las preguntas que guían la investigación y, por último, se definen los conceptos principales así como las relaciones entre ellos.

1.1 PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU LOCALIZACIÓN EN LA FRONTERA ENTRE LA ESTRATEGIA Y LA NIE

En el punto de intersección de la estrategia y la NIE fue donde surgió la idea de estudiar las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales, y la profundización en ambos ámbitos puso de presente la congruencia de los supuestos que existen entre la vertiente más tradicional de la estrategia y la del cambio institucional en la línea de North¹. De esta manera, dos campos del conocimiento, el de la estrategia en administración y el de la NIE,

¹ Por la diversidad que abarca el institucionalismo, es indispensable seleccionar la escuela institucional en la cual se va a trabajar (Scott, 2008) e identificar el pilar institucional (regulativo, normativo o cultural-cognitivo) que será estudiado. Para esta investigación se optó por el estudio de las instituciones formales en la clasificación de North, que en la de Scott (2008, p. 51) equivale a las de tipo regulativo, sin duda, las más concientes y que se hacen cumplir de manera coercitiva. Ocuparse de lo regulativo implica dar cuenta del proceso de definición, monitoreo y sanción de este componente institucional. Esta mirada asume actores con racionalidad limitada que buscan objetivos, supuestos que son compartidos con la vertiente tradicional en el campo de la estrategia. En el capítulo 3 se profundizará en estos supuestos.

en la línea señalada, se han constituido como el espacio para definir los conceptos y para diseñar las preguntas que guían esta investigación.

Tanto la estrategia como la NIE en la vertiente de North comparten la manera como entienden al ser humano, y entre los aspectos sobresalientes está el hecho de que lo conciben dotado de racionalidad limitada y con capacidad para actuar guiado por el logro de objetivos (cft. Child, 1997; North, 1993a, p.27). Es precisamente esta postura compartida la que permite trabajar entre estos dos campos del conocimiento y preguntar por las acciones que adelantan las empresas para intervenir sobre las reglas de juego formales, contextualizadas en el caso colombiano.

Como se desprende de lo anterior, desde la perspectiva teórica se pretende integrar contribuciones de la NIE al estudio de las acciones de las empresas sobre lo institucional formal y con ello complementar y ampliar la comprensión de la Actividad Política Corporativa (CPA), como subcampo de la estrategia que recoge lo relacionado con las acciones de la empresa sobre las instituciones formales.

Como se reconoce en la estrategia, y más específicamente en la CPA, los conocimientos sobre contextos específicos son valorados, es más, los conocimientos sobre las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales están aún en una etapa incipiente (Boddeyn, 2007; Hillman et al., 2004). Específicamente, las interacciones entre la estructura organizacional, que gobierna a las empresas, y las acciones estratégicas que estas realizan para intervenir las instituciones formales que las regulan, constituyen una temática de interés pero que ha recibido poca atención de los investigadores (Hillman et al., 2004, p. 844).

En suma, se plantea una investigación en la cual se indaga por la forma como la empresa interviene sobre las reglas de juego formales. Es decir, se pregunta por las acciones de la empresa y por la estructura organizacional desde la cual ella participa en el proceso de las reglas de juego formales.

1.2 PROBLEMATIZACIÓN

Tradicionalmente, la estrategia ha señalado la adaptación de la empresa a las condiciones del entorno (Andrews, 1987; Ansoff, 1965). Por su parte, North (1993a) reconoce que los cambios en las instituciones formales, que constituyen una fracción del entorno, son en parte el resultado de acciones intencionales de actores con poder de negociación. De ahí se desprende que la adaptación de la empresa puede tomar la forma de decidir en el marco de las reglas de juego establecidas, o bien intervenir las reglas de juego o su aplicación.

En estrategia, la adaptación en el marco de las reglas ha sido la que ha acaparado mayor atención entre los investigadores (Miller, 1988; Porter, 1987), e incluso también es el ámbito de quienes indagan por modos de gobierno como respuesta a los costos de transacción, lo cual es una línea tradicional de la NIE (McCubbins, 2005; Williamson, 1995, 2005). Sin embargo, desde la estrategia se reconocen otras acciones dirigidas a crear oportunidades o evitar amenazas. Estas acciones, dirigidas a intervenir las reglas de juego formales o la manera como se aplican, ameritan más atención. Este otro terreno para la estrategia, diferente del competitivo, puede ser nombrado como *el ámbito institucional*.

Frente al ámbito institucional se pueden reconocer diferentes perspectivas desde las cuales plantear preguntas. Cada campo selecciona, desde los intereses de los investigadores, el enfoque y las dimensiones preferidas. La estrategia lo hace desde la empresa e indaga, entre otros temas, por la estructura organizacional que interactúa con las acciones estratégicas encaminadas a intervenir las instituciones formales. Este trabajo asume esta posición y esta pregunta.

En la NIE se definen diversos tipos de instituciones, algunas de las cuales son normas nacidas de costumbres adoptadas inconscientemente (North, 1993a, 2005b; Williamson, 2000). También se resalta la importancia de las instituciones formales como normas o reglas de juego que determinan el comportamiento de los jugadores o los agentes económicos (North, 1993c; Williamson, 2000). De esta circunstancia brota el interés por

conocer la capacidad de dichos agentes para modificar las reglas de juego. Desde la propia teoría de las instituciones puede aceptarse la participación de grupos de interés (Olson, 1965) en la definición y el cambio de las instituciones —como habría ocurrido en Colombia frente a los cambios en la legislación de carácter laboral o tributario, o frente a la Constitución de 1991, entre otras situaciones—. Sin embargo, hay pocos estudios sobre la acción llevada a cabo por las empresas y, menos aún, de la estructura organizacional que auspicia dichas acciones.

Como se reconoce, las empresas en el entorno colombiano han intervenido sobre las reglas de juego formales que enmarcan su operación; sin embargo, esta temática ha sido objeto de poco estudio y ofrece la posibilidad de aportarle al conocimiento de la estrategia.

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS

Las ideas iniciales sobre la capacidad de las empresas para crear el entorno que requiere el logro de sus objetivos fueron acotadas a la luz de lo planteado por North sobre el cambio institucional (1993a; 1994). Al ocuparse del ámbito institucional se dejaron por fuera otros contenidos del entorno, y cuando se considera que las empresas con poder de negociación modifican las reglas de juego surgen cuestionamientos sobre lo que implica para la empresa, desde el punto de vista administrativo, adelantar tales actividades.

Por tratarse de acciones de la empresa es pertinente indagar por lo que significa, desde la gestión, realizar este tipo de actividades. Por ello, cabe formular, dentro del abanico de reflexiones o preguntas que definen el contenido y el alcance del tema de investigación, las siguientes:

¿Que tipo de instituciones formales son intervenidas con las acciones estratégicas de las empresas?

¿Cómo es la estructura organizacional que interactúa con dichas acciones estratégicas?

Estas preguntas dejan en claro que el propósito de esta investigación es hacer aportes al conocimiento administrativo, y que su objetivo principal es analizar la relación entre estructura organizacional y acción estratégica, en el ámbito institucional.

También cabe delimitar el alcance de las preguntas, resaltando y definiendo los tres conceptos contenidos en ellas: *estructura organizacional*, *acciones estratégicas* e *instituciones formales*. Los dos primeros son propios del campo de la estrategia, mientras que el término ‘instituciones’ es definido en el marco de la corriente del cambio institucional, dentro de la NIE.

Siguiendo la idea de Chandler ((1962) - 1976, p. 14):²

La estructura puede definirse como el diseño de la organización por medio del cual la empresa es administrada. Este diseño, definido formal o informalmente, tiene dos aspectos. En primer lugar, las líneas de autoridad y comunicación entre las diferentes oficinas y administradores, y en segundo lugar, la información y los datos que fluyen a través de estas líneas de comunicación y autoridad. Estas líneas y estos datos son esenciales para asegurar la coordinación efectiva, la evaluación y la planeación tan necesarias para llevar a cabo los principales objetivos y políticas y para tejer la totalidad de recursos de la empresa.

En esta definición se encuentran elementos apropiados para los fines de esta tesis. En primera instancia, se plantea el diseño de la organización por medio de la cual la empresa es administrada. Este diseño deja abierta la posibilidad de que se trate de alternativas mediante las cuales los directivos de la empresa sean organizados en una jerarquía con responsabilidades definidas, o que sea otra organización la que se ocupe de tal actividad a

²“Structure can be defined as the design of organization through which the enterprise is administered. This design, whether formally or informally defined, has two aspects. It includes, first, the lines of authority and communication between the different administrative offices and officers and second, the information and data that flow through these lines of communication and authority. Such lines and such data are essential to assure the effective coordination, appraisal, and planning so necessary in carrying out the basic goals and policies an in knitting together the total resources of the enterprise”. Traducción libre de la autora.

partir de lo estipulado en un contrato (Ménard, 2000; Williamson, 1995). En la definición de Chandler (1962 [1976]) se hace énfasis en los objetivos propuestos para considerar aquellos elementos organizacionales que le son propios, que se corresponden con el objetivo buscado. En este sentido, otros autores han reconocido como relevantes una variedad de dimensiones estructurales, *rebanadas de realidades organizacionales*; entre ellas se encuentran: políticas, reglas, procedimientos, sistemas de información y sistemas de control, especialización o diferenciación (Miller, 1986).

Mintzberg (1999) entiende la estructura organizacional como la manera en que funcionan las organizaciones e identificó cinco partes fundamentales de ella: *núcleo de operaciones*, *línea media*, *ápice estratégico*, *tecnoestructura* y *staff de apoyo*. La forma como se coordinan tales actividades, así como la parte que marca la acción de la organización, es decir el núcleo de operaciones, contribuyen para diferenciar los cinco tipos de estructuras referidos por el autor. En todas ellas se llevan a cabo actividades de apoyo y frente a estas el autor en mención comenta:

Si echamos una ojeada al diagrama de casi cualquier organización actual de cierta envergadura, veremos que existe un gran número de unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar un apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones (Mintzberg, 1999, p. 57) .

Este autor ha propuesto como ejemplos de las actividades de apoyo el asesoramiento, las relaciones públicas e investigación y desarrollo, además ha referido el crecimiento que han tenido tales tipos de actividades en las empresas (Mintzberg, 1999, p. 59).

La estructura organizacional se ha relacionado con la estrategia de la organización (Chandler, 1962 [1976]; Miller, 1986; Mintzberg & McHugh, 1985) En su sentido más amplio, la estrategia es el conjunto de acciones que definen una organización en un entorno (Rumelt, Schendel, & Teece, 1994). Si bien en la teoría administrativa no hay consenso sobre el término *estrategia* (Hafsi & Thomas, 2005), para efectos de la presente tesis esta

dispersión de definiciones no es relevante, pues la preocupación se centra en las acciones intencionales de las empresas para cambiar las instituciones formales de su entorno; por ello es más pertinente recurrir al término de *acción estratégica*, como la actividad que se emprende una vez que se ha realizado una selección estratégica, es decir, cuando se ha definido un objetivo y una forma de llegar a él.

La selección estratégica hace referencia al proceso mediante el cual quienes tienen el poder en la organización deciden sobre los cursos de acción estratégica. Tal acción se puede extender hacia el entorno en el que opera la organización, hacia los estándares de desempeño contra los cuales se evalúan los resultados económicos y hacia el diseño de la estructura organizacional en sí misma. Las acciones estratégicas pueden resumir iniciativas externas o internas como pro-acción o re-acción³ (Child, 1997, p. 45). Esta definición de selección estratégica refleja la agencia o intencionalidad que, como se presentará (ver capítulo 3), es un supuesto de esta tesis.

Como se advierte, la acción estratégica que se apoya en esta selección tiene efectos tanto internos como externos, es decir, puede estar encaminada a intervenir el entorno institucional formal o la estructura organizacional.

Por su parte, “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993a); es decir, las instituciones son, sin duda, parte esencial del entorno y, en el concepto de este autor, algunas organizaciones logran intervenir las instituciones formales y aun algunas informales (North, 1993a, 2005b).

³ Es una traducción libre de una selección del siguiente apartado: “*Strategic choice*” was defined as the process whereby power-holders within organizations decide upon courses of strategic action (such action could be directed towards different targets, those the 1972 paper focused on the design of an organization’s structure). “*Strategic choice*” extends to the environment within which the organization is operating, to the standards of performance against which the pressure of economic constraints has to be evaluated, and to the design of the organization’s structure itself (Child, 1972, p. 1). Strategic choices were seen to be made through initiatives within the network of internal and external organizational relationships-through pro-action as well as re-action.”

North (1993a) para definir las instituciones formales las contrasta con las informales. Estas últimas son presentadas como las limitaciones que las personas se imponen para dar una estructura a sus relaciones con los demás, y plantea que la diferencia entre las formales y las informales es de grado. Mientras el tabú, las costumbres, las tradiciones y las costumbres no escritas son del tipo informal, las constituciones escritas ejemplifican las formales.

En términos prácticos, las acciones estratégicas tendientes a modificar las instituciones o las reglas de juego se realizan desde la estructura (Mintzberg & McHugh, 1985) y, a su vez, requieren el desarrollo de estructuras organizacionales adecuadas para tal fin (Chandler, 1962 [1976], (1962) - 1976). En términos teóricos, las condiciones de las acciones estratégicas y de las estructuras organizacionales desde las cuales se interviene sobre las instituciones formales son de interés para quienes se ocupan de la gestión de las empresas. Sin duda, el tema es pertinente para el conocimiento administrativo contextualizado, es decir, es adecuado para algunas empresas en el entorno colombiano, y la revisión de la literatura (ver capítulo 2) muestra que son pocos los estudios que se han ocupado de estas dimensiones. Ambas situaciones justifican esta tesis.

Por tratarse de un trabajo que busca hacer aportes a la CPA como subcampo de la estrategia, la tesis mantiene el supuesto central de la intencionalidad o agencia; sin embargo, es necesario reconocer que no es del tipo voluntarista —perspectiva según la cual todo se puede conocer y todo se puede hacer, y en la que las decisiones no tienen ninguna marca—. Por el contrario, esta tesis se enfoca en las teorías de Child (1997) y North (1993a) a este respecto, que son más moderadas y pueden entenderse como de intencionalidad limitada.

Child (1997, p. 49) señala que la agencia y la elección se ven limitadas por los determinismos de la acción, por los procesos políticos intraorganizacionales y por las deficiencias en la información. Los determinismos recogen las preferencias preconstruidas. Los procesos políticos recalcan lo que sería aceptado colectivamente, es decir, por el grupo

dominante, al tomar las decisiones. Por su parte, las deficiencias en la información son resultado tanto de la falta de calidad de la misma como de su lectura simplificada (Simon, 1970). Por su parte, North (1993a, p. 103) plantea que “la forma [como] se desarrolla el conocimiento influye en las percepciones que tiene la gente sobre el mundo que la rodea y por consiguiente en la forma en que racionaliza, explica y justifica ese mundo”.

1.4 RELACIONES ENTRE LOS CONCEPTOS

Al buscar posibles respuestas a las preguntas que guían esta investigación, esta propuesta asume, por una parte, los supuestos generales de la estrategia y, por otra parte, ciertos planteamientos provenientes de la teoría de la NIE, los cuales servirán de apoyo para estas respuestas.

Las ideas teóricas que se proponen para la investigación reconocen cuatro conceptos: instituciones formales, acciones estratégicas, estructura organizacional y resultados (ver Figura 1.1); en esta investigación se indaga por los tres primeros. Se pregunta específicamente por la estructura organizacional en relación con las acciones estratégicas dirigidas a intervenir las instituciones formales; si bien el modelo es muy cercano al tradicional de estrategia, las líneas que los comunican muestran diferencias que se apoyan en lo que plantea North (1993a) en relación con el cambio institucional.



Figura 1.1 La interacción entre la acción estratégica y la estructura organizacional para intervenir intencionalmente las instituciones formales

Elaborada por la autora

El punto de partida —para el cuestionamiento sobre cómo interactúa la estructura organizacional con las acciones estratégicas para intervenir intencionalmente las instituciones formales— supone que los cambios en las instituciones se pueden dar como resultado de las acciones de las empresas con poder de negociación: “las organizaciones y sus empresarios participan en actividades deliberadas y en ese carácter están los agentes, los cuales determinan la dirección del cambio institucional”(North, 1993a, p. 99).

La organización con poder de negociación mantiene abiertas varias alternativas en relación con los cambios en las instituciones: puede modificar los modos de gobierno, promover cambios en el ámbito formal, o bien optar por ambas alternativas, tomando como criterio de decisión la “percepción subjetiva de resultados”. En el caso de las instituciones informales, las mismas organizaciones con poder de negociación alientan a intervenir en los tipos de aptitudes y conocimientos que directamente contribuyen a su rentabilidad. Parece importante anotar que los cambios sobre las instituciones, sean éstas formales, informales o de los modos de gobierno, se dan en el tiempo, y el punto de partida son unas instituciones

existentes (ver Figura 1.2).

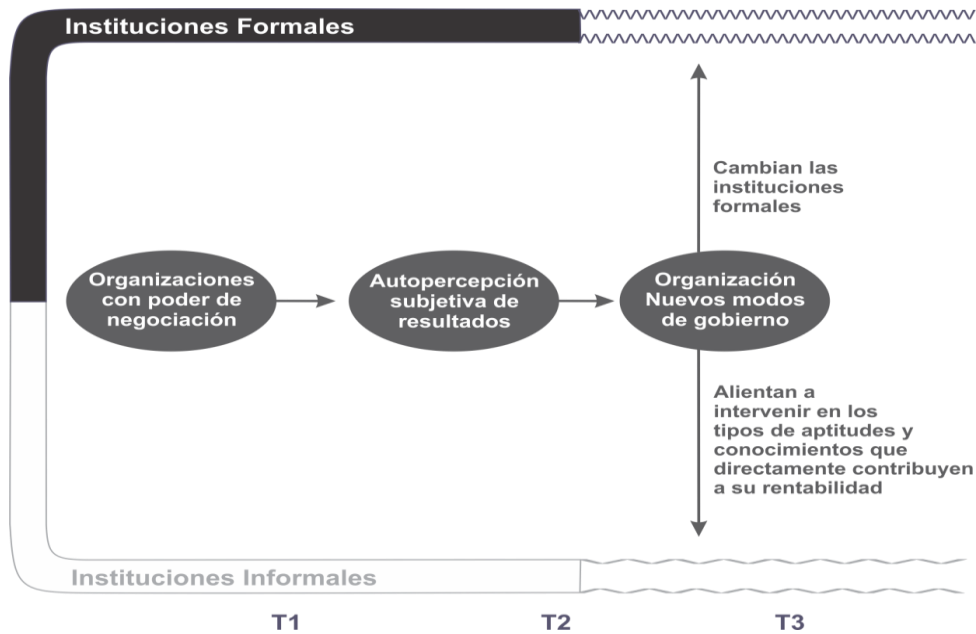


Figura 1.2 Cambios en las instituciones según North

Elaborada por la autora con base en North (1993a)

North (1993a, p. 110) explica el cambio institucional como el resultado de la interacción entre instituciones y organismos: “típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional”.

Pasando ahora a la estrategia, la concordancia entre las acciones de la empresa, la estructura organizacional desde la cual estas se realizan y el entorno se ha reconocido como supuesto de base (Chandler, (1962) - 1976; Miller, 1988, 1992). Al considerar conjuntamente la teoría de North sobre el cambio institucional (1993a) y los planteamientos teóricos de la estrategia y, en particular, la relación empresa-Estado, y teniendo de presente la concordancia estrategia-estructura-entorno, las preguntas de investigación formuladas cobran pleno sentido.

1.5 LAS ETAPAS Y LOS NIVELES DE LAS INSTITUCIONES FORMALES

En las instituciones formales es posible diferenciar dos etapas en las reglas de juego: en primera instancia, su especificación o definición, y, en segundo lugar, lo relacionado con hacerlas cumplir (North, 1993a, p.69). Las consideraciones sobre su cumplimiento dan lugar a contrastar las reglas formales y las informales y a mostrar la mayor efectividad de las segundas (Greif, 2006; North, 1993a). En todos los casos, el hacer cumplir es fundamental para la existencia de reglas de juego.

Las reglas de juego formales se diferencian en tres niveles: las reglas políticas, las económicas y los contratos (North, 1993a, p. 67). Mientras las políticas definen la estructura del Estado, las económicas, por su parte, se ocupan de los derechos de propiedad y los contratos contienen las disposiciones específicas de un acuerdo particular. En el caso de esta investigación, son las económicas las que interesa especificar.

En términos generales, lo relacionado con los derechos de propiedad es una manera de diferenciar los tipos de reglas formales sobre los que intervienen las empresas. Estas buscan la definición y la aplicación de reglas de juego que protejan sus derechos de propiedad contra la expropiación por parte del Estado (Shirley, 2005) y frente al comportamiento oportunista de terceros (Rubin, 2005).

1.6 CONCLUSIONES

El punto de partida de la investigación y, en buena parte, el plan de la tesis, es lo que se presentó en este capítulo. En él se dio cuenta de la confluencia de experiencias y de planteamientos de orden teórico en los que se apoyan las preguntas que guían esta investigación. Adicionalmente, se reconocieron los supuestos sobre el ser humano que comparten tanto la estrategia como la vertiente del cambio institucional de North (1993a). Es precisamente esta cercanía la que hace posible la investigación apoyada en estos dos campos del conocimiento.

En este capítulo se expresaron también las preguntas de investigación, que son del tipo que se han valorado por su aporte al conocimiento administrativo (Hafsi & Thomas, 2005), y se establecieron los tres conceptos fundamentales para las preguntas planteadas: *estructura organizacional*, *acción estratégica* e *instituciones formales*. Las relaciones entre estos conceptos han sido definidas en la estrategia y en el cambio institucional de la NIE. Esta hoja de ruta de la investigación se encuentra seguida por una revisión de las publicaciones del subcampo de la CPA y de las que se han ocupado de la relación empresa-Estado para el caso colombiano. Ambos grupos de publicaciones informan sobre la investigación que se presenta. Esta revisión de literatura es la que se ofrece en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2
LAS ACCIONES DE LAS EMPRESAS SOBRE LAS INSTITUCIONES
FORMALES EN LA LITERATURA SOBRE ESTRATEGIA, Y LA MIRADA AL
TEMA PARA EL ENTORNO COLOMBIANO

Una vez definidas las preguntas de investigación y su localización en la frontera entre la estrategia y la NIE, en este capítulo se expone la revisión de la literatura, que sintetiza el momento del conocimiento sobre la CPA como subcampo de la estrategia; adicionalmente, se recogen los trabajos que se han ocupado de las relaciones empresa-Estado para el caso colombiano.

Dado que esta investigación hace aportes al conocimiento sobre la CPA, y que es con los hallazgos de este subcampo con lo que se confrontará los resultados, conocer sobre el estado del conocimiento en dicho subcampo es un paso obligado de este estudio. Adicionalmente, esta revisión ayudará a la lectura conceptual del caso seleccionado y permitirá resaltar los aportes del trabajo. A su vez, por tratarse de una investigación que se ocupa de las acciones de una empresa sobre las instituciones formales en el entorno colombiano, resulta de interés detenerse en los trabajos que, de cierta manera, se refieren a esta relación en el entorno nacional.

La importancia del tema para la gestión de las empresas, así como el insuficiente conocimiento sobre lo relacionado con la estructura organizacional que acompaña a las acciones estratégicas institucionales (Hillman et al., 2004), justifican en buena parte esta investigación; a ello se suma los pocos estudios específicos para el caso colombiano, que será palpable en el desarrollo de este capítulo.

Para esta revisión de literatura sobre la CPA, se tomó como fecha de inicio el año 2004, en el que se publicó el balance del tema realizado por Hillman, Keim y Schuler (2004). Para

ello se optó por seguir las publicaciones más reconocidas en el campo de la estrategia y las mejor calificadas en Colombia.

La revisión del estado de la CPA muestra un campo en crecimiento. Este campo ha adelantado el estudio de las relaciones empresa-Estado para el caso de empresas multinacionales, sin desconocer por ello los trabajos sobre el ámbito doméstico. Este nuevo balance ratifica la carencia de investigaciones sobre la estructura organizacional que acompaña tales acciones estratégicas institucionales.

En cuanto al estado del conocimiento sobre las relaciones empresa-Estado para el caso colombiano, la revisión permite concluir que se ha privilegiado la mirada desde el Estado y, en menor medida, desde los gremios, y que unos pocos trabajos se han ocupado, en algún grado, de la participación de las empresas en el proceso de las políticas públicas (Restrepo Santamaría, 2011; Rettberg, 2003; Sanabria Tirado, 2003). Es decir, el estudio de la CPA para el entorno colombiano está en sus primeras etapas.

El acercamiento a las investigaciones para el caso colombiano, y específicamente de las acciones de diferentes grupos sociales sobre las reglas de juego formales, permite reconocer que ellas han sido abordadas desde campos tales como la ciencia política, la sociología y la economía. En otras palabras, se ha privilegiado evaluar el efecto de tales acciones sobre el entorno y unos pocos trabajos acogen como marco miradas administrativas como el que ofrece el de la *administración de los grupos de interés* (Jiménez Valencia, 2002).

Es claro que esta tesis es una mirada que asume la perspectiva desde la empresa y que, tal como se mostró en el capítulo anterior, se ocupa de preguntas de la gestión y es novedosa tanto en su enfoque como en sus aportes. Esta investigación contrasta entonces con los trabajos de ciencia política, sociología y economía, que tienen la forma de miradas espejo si se comparan con el que se presenta y es de la misma línea de los que se ocupan de la *administración de los grupos de interés*.

Este capítulo presenta a la CPA como subcampo de la estrategia, y se adentra en lo que es propio de este subcampo y en lo que lo diferencia de otros con objetos de estudio y acercamientos semejantes. Posteriormente, muestra las publicaciones sobre la CPA en revistas especializadas, las cuales están organizadas en tres apartados diferenciados según las preguntas que abordan. En ellos se presenta una síntesis del estado del conocimiento acerca de los temas institucionales sobre los que la empresa interviene, se recogen las propuestas para caracterizar las acciones estratégicas institucionales y, por último, el estado de las cosas en el tema de la estructura organizacional desde la cual se adelantan las acciones estratégicas institucionales. Esta revisión se cierra con un acercamiento a la metodología utilizada por las investigaciones empíricas de ese grupo de publicaciones.

Luego de mirar el estado de la CPA se presentan las publicaciones sobre la relación empresa-Estado para el caso colombiano, y se profundiza en tres tipos de trabajos: los que se interesan en temáticas institucionales específicas, los que se detienen en las acciones de las empresas frente a diferentes grupos de interés (entre los cuales el Estado es uno de los actores) y los que indagan por los gremios empresariales. El capítulo termina con unas consideraciones sobre la metodología utilizada en las publicaciones colombianas, y se cierra con unas conclusiones.

2.1 LA CPA COMO SUBCAMPO DE LA ESTRATEGIA

Las preguntas por la relación entre la empresa y el Estado desde la perspectiva de la empresa han dado lugar a una vertiente diferenciada de la estrategia, que ha tomado el nombre de Actividad Política Corporativa (CPA) y que se ocupa de la intervención de las compañías sobre las políticas públicas.

Que la CPA es un subcampo de la estrategia, importante y en crecimiento, ya ha sido reconocido (Pearce, de Castro, & Guillén, 2008; Schuler, 1996; Brian Shaffer & Hillman, 2000), y para reforzar esta afirmación se pueden sustentar cuatro situaciones adicionales. La primera de ellas tiene que ver con el objeto de estudio de la CPA, que es parte del que

ocupa a la estrategia; en segunda instancia, se reconoce la perspectiva de la empresa desde la cual se estudia ese objeto, que es compartida tanto por la estrategia como por la CPA. En tercer lugar, se reconoce la coincidencia en cuanto a los marcos teóricos a los que se recurre tanto en la CPA como en estrategia —economía, sociología, ciencia política, entre otros—, y a todo lo anterior se agrega, como cuarto aspecto, el reconocimiento que hace la *Strategic Management Society* de la CPA.

Frente al primer factor, es evidente que la relación empresa-Estado —el objeto de estudio de la CPA— es parte del conjunto mayor (empresa-entorno) que ha ocupado a la estrategia (Rumelt et al., 1994). Al objeto de estudio, que en cierto grado es común a las dos, se agrega el hecho de que en la CPA, como en la estrategia, la perspectiva de estudio debe ser desde la empresa y con preguntas relacionadas con la gestión (Hadani, 2007; Meznar & Johnson, 2005).

Esta perspectiva (desde la empresa y con preguntas propias de la gestión) es una característica común entre los trabajos de la estrategia y los de la CPA, y los efectos de esta postura son visibles en las publicaciones. En ambos casos se busca hacer aportes al conocimiento administrativo. Esta similitud contrasta cuando se considera que la estrategia ha privilegiado el estudio del ámbito del mercado y que la CPA va un poco más profundo, al ocuparse de las instituciones formales que definen las condiciones que hacen posible la existencia misma del mercado y de las empresas.

Además de las coincidencias y las diferencias referidas entre la CPA y la estrategia, el hecho de que los marcos teóricos para acercarse al objeto de estudio sean comunes a ambas también contribuye a reconocer a la primera como subcampo de la segunda. Este es el caso de la teoría de la dependencia de los recursos (Griffin & Dunn, 2004; Hillman, 2005), la teoría de recursos y capacidades (Frynas, Mellahi, & Pigman, 2006; Holburn & Zelner, 2010), la del institucionalismo sociológico (Hillman & Wan, 2005; Tian, Hafsi, & Wu, 2009) y la teoría de juegos (Bonardi, 2004). Precisamente, la fuerza que ha ido tomando la

teoría de los recursos y capacidades, tanto en la estrategia como en la CPA, contribuye a confirmar este vínculo.

Por último, el reconocimiento que ha hecho la *Strategic Management Society* de la CPA, al seleccionarlo como tema de dos de sus reuniones anuales recientes⁴, también confirma el vínculo de la CPA como subcampo de la estrategia.

2.2 LA CPA, SUS ORÍGENES Y LAS RELACIONES CON OTROS SUBCAMPOS AFINES

La relación empresa-Estado ha motivado diferentes preguntas, y algunos investigadores, apoyados en diversos campos del conocimiento, han tomado esta relación como su objeto de estudio. En los trabajos que antecedieron a la CPA se optaba por la perspectiva del Estado y desde allí se cuestionaban los efectos de las acciones que adelantaban las empresas en el marco legislativo (Buchanan & Tullock, 1962; Epstein, 1969; Olson, 1965). Así mismo, autores como Pfeffer y Salancik (2003, p.285), en su mirada desde la dependencia de los recursos, reconocían que las organizaciones, especialmente las más grandes, necesariamente coordinaban sus actividades con los actores críticos, y entre ellos con el Estado. El estudio de la relación empresa-Estado desde la perspectiva de la empresa marcó el inicio de la CPA como subcampo de la estrategia.

En los primeros trabajos se exploró el tipo de firmas que mantienen relaciones con el Estado (Baron, 1995a; Baysinger & Woodman, 1982; Keim & Baysinger, 1988); igualmente, se averiguaba por las acciones que adelantaban las empresas (Baysinger, 1984), por lo relacionado con las estructuras organizacionales (Rehbein & Schuler, 1997) y por los efectos de tales acciones (Keim & Baysinger, 1988; Lord, 2000). En esos primeros trabajos de la CPA se preguntaba por las acciones que adelantaban las empresas ante el Estado en

⁴ La reunión de 2007 tuvo como nombre “*The Challenges of Non-Market Influences on Market Strategies*”, y la línea A de su convocatoria a la reunión de 2011 fue titulada “*Institutions and Strategy: Which Shapes the Other?*”, en la que específicamente se invitaba a presentar trabajos en el tema de las acciones de las empresas sobre las reglas de juego.

sus diferentes ámbitos de acción —responsable de las reglas de juego formales y de su aplicación, responsable de medidas económicas y ordenador del gasto público—. Con el tiempo, la lente se ha cerrado y hoy la CPA se ocupa específicamente de lo que tiene que ver con las políticas —reglas de juego formales— y se ha dejado de lado su papel como cliente.

El campo del conocimiento de la CPA no es el resultado de un programa de investigaciones, sino más bien una sumatoria de trabajos que se han ocupado de la relación empresa-Estado y cuyos vínculos se han establecido en las revisiones de literatura, es decir, retrospectivamente. En consecuencia, se reconocen diferencias lingüísticas, conceptuales y en la manera como se establecen las fronteras de la temática. En este mismo orden de ideas, en la literatura se observa variedad en cuanto a las preguntas, diversidad en los supuestos y en las teorías que apoyan las investigaciones —que incluso pueden ser de diferentes campos del conocimiento—, así como en los niveles en los que se investiga y, como efecto de estas diferencias, en las metodologías de investigación que se privilegian.

Es así como algunas investigaciones se refieren a las relaciones empresa-Estado como *no-mercado* (Baron, 1995a; Boddewyn, 2007; Bonardi, Holburn, & Vanden Bergh, 2006) a *la función de temas públicos*⁵ (Boddewyn, 2007), *ciudadanía corporativa*⁶ (Gardberg & Fombrun, 2006) o *administración de grupos de interés* (Donaldson, 1999; Jiménez Valencia, 2002; Mitchel, Agle, & Wood, 1997). Sin embargo, pareciera que el nombre de *Actividad Política Corporativa* (CPA), privilegiado especialmente en las revisiones de literatura, fuera el que contara con mayor aceptación y el más cercano a la investigación que se presenta (Getz, 1997; Hillman et al., 2004; Brian Shaffer, 1995; Skippari, Eloranta, Lamberg, & Parvinen, 2005).

⁵ *Public-Affairs Function*.

⁶ El *Academy of Management Review* publicó discusiones académicas sobre ampliar el concepto de *ciudadanía corporativa* para incluir prácticas democráticas de gestión e incluir temas políticos en el concepto de *responsabilidad social corporativa* (Cft. Edward & Willmott, 2008; Palazzo & Scherer, 2008).

Boddewyn (2003, p. 320) se refiere al *no-mercado* como:

a) Valores que expresan la búsqueda con propósito de interés público; b) mecanismos de intercambio, coerción y cooperación que complementan y equilibran la competencia de una manera recíproca en diferentes niveles de interacción; c) relaciones entre organizaciones de mercado y no mercado que se apoyan en los derechos de soberanía de los actores, y d) la integración conflictiva a la luz de las fallas de las organizaciones económicas, políticas, sociales y culturales.⁷

Del mismo modo, quienes estudian la *función de temas públicos*, la *ciudadanía corporativa* y la *administración de grupos de interés* entienden de manera amplia el vínculo de las empresas con diferentes grupos de interés y entre ellos analizan las relaciones de la empresa con el Estado. En estos trabajos, el objetivo es lograr aceptación de la empresa en el largo plazo, o en otras palabras, se interesan por la legitimidad de la empresa.

Como señala Boddewyn (2007, p. 138), la función de temas públicos se ocupa de la interfase entre las firmas y las organizaciones de *no-mercado* —entre las que se encuentra el Gobierno—, que existen para proteger y mejorar el desempeño en el mercado y que promueven el comportamiento responsable de la firma. En estas funciones de temas públicos o de *no-mercado* se incluyen, además de los vínculos con el Gobierno, aportes filantrópicos, así como relaciones públicas y con organismos no gubernamentales.

Por su parte la *administración de los grupos de interés* es un planteamiento que se interesa por las relaciones de la empresa con los demás actores de una sociedad y acoge tres premisas cuando ofrece respuestas de tipo práctico: 1) la organización está inmersa en un conjunto de tensiones que son el resultado de fuerzas de apoyo y resistencia que generan diferentes actores en su entorno; 2) Estos actores ejercen influencia, que en unos momentos

⁷ Traducción libre de “Nonmarket refers to (a) values expressing the purposive pursuit of public interests; (b) internal and external interchange mechanisms of coercion and cooperation that complement and balance competition in a reciprocal manner at various levels of interaction; (c) relationships among market and nonmarket organizations resting principally on their actors’ sovereignty rights; and (d) the conflictual integration in the light of their failures of society’s economic, political, social and cultural organizations”.

es percibida como mayor por los administradores de la empresa, y que depende de tres atributos: poder, legitimidad y necesidad apremiante, y como se esperaría de las dos premisas anteriores, 3) la estrategia de la organización es el resultado colectivo del conjunto de fuerzas que ejercen los diferentes grupos de interés (Jiménez Valencia, 2002, p. 30).

En contraste con la perspectiva amplia de los subcampos anteriores, la CPA únicamente acoge los trabajos sobre la relación empresa-políticas públicas. Las actividades políticas corporativas (CPA) son definidas como los intentos de las empresas por definir las políticas gubernamentales, de tal manera que sean favorables a los intereses de la firma (Hillman et al., 2004, p. 837). En esta definición se recalca la acción intencional de la empresa encaminada hacia determinada política.

Dado que algunas investigaciones se han topado con actividades relacionadas con la CPA que son cuestionables desde el punto de vista ético, parece importante diferenciar la CPA de los trabajos que se ocupan de la corrupción y considerar las advertencias sobre la mirada no crítica que caracteriza a la CPA (Mantere, Pajunen, & Lamberg, 2007). Esta última no promueve las actividades en contra de la ley, sino que se interesa por otra arena de acción de las empresas; incluso algunos autores han señalado la importancia de la participación de las empresas en la definición de las políticas, y reconocen esta participación como un aporte para la construcción de mejores plataformas para la creación y existencia de empresas (Porter & Kramer, 2006).

Lo que se cuestiona no es que las empresas intervengan en la definición de las políticas públicas —es más, hoy se considera que deben hacerlo—; lo que genera dudas son los objetivos particulares y las consideraciones de corto plazo que guían estas acciones, así como los mecanismos usados para ello. Incluso se puede decir que estudiar el tema es una forma de hacerlo visible y de facilitar su control.

2.3 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO O EMPRESA-INSTITUCIONES ENTRE 2004 Y 2010

La relación entre la empresa y el Estado ha conservado el interés de los investigadores, y muestra de ello son los eventos académicos y artículos que se ocupan de diferentes aspectos de la CPA. Para la construcción del estado del arte sobre la CPA se partió de los artículos de revisión (Boddewyn, 2007; Getz, 1997; Hillman et al., 2004; Preston, 1986; Brian Shaffer, 1995; Skippari et al., 2005), que dieron pistas sobre los pioneros en el campo y sobre los artículos más referenciados.

Las referencias permitieron un primer acercamiento a este subcampo de la estrategia. Luego de profundizar en los precursores, se revisaron las tablas de contenido, entre 2004 y 2010, de tres revistas reconocidas en temas administrativos: *Academy of Management Review (AMR)*, *Academy of Management Journal (AMJ)* y *Strategic Management Journal (SMJ)*, y también las del *European Management Journal (EMJ)*, para considerar la perspectiva administrativa de los investigadores de ese lado del Atlántico. Adicionalmente se revisaron las de *Business and Society (B&S)*, que ha sido reconocida como la publicación más importante para el tema de la CPA⁸. Además se examinaron publicaciones en otras fuentes que fueron referenciadas en los artículos de las revistas exploradas. La fecha de 2004 como inicio del examen se tomó de la revisión de Hillman, Keim y Schuler (2004), que son autores ampliamente reconocidos en el campo (Skippari et al., 2005).

Desde 2004 hasta 2010, en las cinco revistas referidas y en otros medios se publicaron artículos con temáticas relacionadas con la CPA. Las dos revistas con el mayor número de publicaciones en el tema son *AMR* y *B&S*, luego se encuentran *SMJ* y *AMJ*, y sobresale el bajo número de publicaciones sobre la relación empresa-Estado en la revista europea.

⁸ El artículo que contiene el análisis bibliométrico de Skippari y otros (2005) sobre la CPA es el que reconoce la importancia de *Business & Society*.

En los artículos que se ocupan de la relación empresa-Estado o de temas institucionales se diferencian cuatro grupos: los que dan cuenta de investigaciones empíricas, los que recogen aportes teóricos, los que hacen revisiones de la literatura, y los que hacen comentarios sobre la temática. En cuanto a los tipos de publicaciones por revista, estas reflejan las políticas editoriales; así, mientras el *AMR* publica lo relacionado con planteamientos teóricos y discusiones académicas sobre diferentes temáticas, otras revistas se mantienen al margen de los debates y se especializan en la publicación de investigaciones. Este es, sin duda, el caso del *SMJ*.

Después de 2004 se identifica un incremento en las publicaciones que se ocupan de los entornos institucionales de los países receptores de las inversiones para las empresas multinacionales (Henisz & Zelner, 2005; Hillman & Wan, 2005; Kennedy, 2007; Windsor, 2007) . Adicionalmente, sobresale el interés por las temáticas ambientales (Camisón, 2010; Christmann, 2004; Jones & Levi, 2007; Kolk & Pinkse, 2007; Reid & Toffel, 2009; Shivastava, 2004). Este último grupo de publicaciones ha optado por considerar las instituciones informales, así como el papel de grupos de presión diferentes del Estado, cuando se trata de inducir cambios en las políticas ambientales de las empresas.

Por su parte, en los marcos de referencia se observa variedad, entre ellos la teoría de recursos y capacidades, el institucionalismo sociológico, la teoría de los recursos, y se identifica el lugar que han ido alcanzando los planteamientos teóricos de Hillman y Hitt (1999) en cuanto al proceso de las acciones estratégicas institucionales.

Además de las publicaciones que encuadran perfectamente en la CPA, se reconocen otros artículos que se han ocupado de las capacidades políticas de la empresa, las cuales se entienden no sólo como la habilidad de la empresa para intervenir en la definición de las políticas públicas, sino también como su capacidad para adaptarse a los cambios en el entorno político. En estos trabajos es frecuente la adopción de los marcos teóricos de recursos y capacidades (como ocurre en el de Oliver & Holzinger (2008)), y en muchos casos consideran temas de importancia en relación con la actividad proactiva de la empresa,

es decir, con la CPA. El trabajo mencionado es un ejemplo de ello, pues en él la noción de *capacidades políticas administrativas dinámicas*⁹ es definida como los procesos dinámicos por medio de los cuales una firma *influye o cumple* con su entorno político, con los propósitos de generar valor futuro o proteger el valor presente de la firma de futuras pérdidas. Estos autores clasifican cuatro alternativas de estrategias políticas administrativas: reactiva, defensiva, anticipatoria y proactiva, a partir de la combinación de dos criterios: orientación estratégica y perspectiva de valor.

Estos trabajos permiten reconocer una clase de investigaciones que se han ocupado de la relación empresa-Estado desde la perspectiva de las empresas, y para estos la capacidad para adaptarse también es una fortaleza de las mismas.

2.4 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA CPA Y SU CLASIFICACIÓN

Luego de identificar a la CPA como un subcampo de la estrategia, que surgió de la mirada retrospectiva a un conjunto de investigaciones cuyo objeto de estudio han sido las acciones de las empresas ante las políticas estatales, se pasa a considerar los diferentes tipos de trabajos que se agrupan en el subcampo de la CPA.

Las alternativas para este acercamiento son variadas y entre ellas sobresale la seleccionada por Getz (1997), quien prefirió clasificarlas a partir de la perspectiva teórica desde la cual se abordaba la investigación. Sin embargo, para esta revisión se optó por seguir las ideas de clasificación de Hillman, Keim y Schuler (2004), quienes se apoyan en los tipos de temáticas sobre las que se indaga. En este orden de ideas, para esta clasificación se eligió diferenciar tres grupos de trabajos en la CPA: 1) los que se ocupan de las condiciones que propician las actividades políticas, 2) los que indagan por las acciones estratégicas institucionales propiamente dichas y por la forma de llevarlas a cabo, y 3) los que estudian

⁹ Traducción libre de “Dynamic political management capabilities therefore are defined here as the dynamic processes by which a firm influences or complies with its political environment for the purpose of generating future value or protecting the current value of the firm from future loss or erosion.” (Oliver & Holzinger, 2008 , p. 497).

los resultados obtenidos con las acciones estratégicas institucionales. En la Tabla 2.1 se presenta un resumen de las publicaciones del subcampo de la CPA que se identificaron en las fuentes señaladas y para el período de tiempo referido. Estas publicaciones se encuentran organizadas a partir de las más recientes.

Tabla 2.1 Resumen de las publicaciones sobre la CPA

| Condiciones que propician la CPA | | | | | |
|---|-------------|---|--|------------------|--|
| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
| (Hadani, 2007) | B&S | Efectos de la familia fundadora sobre la propensión hacia las actividades políticas corporativas | Preferencia por actividades relacionales sobre las transaccionales | Cuantitativo | CPA |
| (Clougherty, 2005) | SMJ | Cuál es la fuente –nacional o internacional– de las medidas antimonopolio | Identifica que la competitividad global de la industria es la principal explicación para el origen de las medidas antimonopolio | Cuantitativo | Institucionalismo |
| (Henisz & Zelner, 2005) | AMR | Cómo son los procesos que llevan a los gobiernos a cancelar, alterar o reinterpretar las negociaciones con los inversionistas internacionales | N/A | Teórico | Institucionalismo poder de negociación |
| (Bonardi, Hillman, & Keim, 2005) | AMR | El atractivo del mercado político influye sobre la decisión de la firma de ser activa políticamente | N/A | Teórico | Mercado político |
| (Bonardi & Keim, 2005) | AMR | Cómo evitar que un tema alcance mucho interés y cómo intervenir cuando el tema ha adquirido tales características | Propuestas sobre el momento y el tipo de acciones | Teórico | Elección racional |
| (Bonardi, 2004) | SMJ | Comportamientos asimétricos de los antiguos monopolios | Las estrategias asimétricas no siempre son adoptadas para mantener las rentas monopolistas | Teoría de juegos | Economía |
| Acciones estratégicas y estructura organizacional | | | | | |
| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
| (Diestre & Rajagopalan, 2011) | AMJ | Las capacidades políticas explican la dirección de las diversificaciones (químicos) | Confirmado | Cuantitativo | Recursos y capacidades |
| (Holburn & Zelner, 2010) | SMJ | Las empresas con capacidades políticas pueden invertir en países con riesgo político | Confirmado | Cuantitativo | Recursos y capacidades |
| (Feinberg & Gupta, 2009) | AMJ | El riesgo país lleva a la internalización de las transacciones | Se demostró la mayor internalización excepto cuando la empresa usa estrategias políticas | Cuantitativo | Costos de transacción |
| (Tian et al., 2009) | B&S | Contenido y desempeño de las estrategias políticas en China | Hay patrones reconocibles de estrategia política que tiende más hacia la acomodación que hacia la confrontación o al no cumplimiento | Cualitativo | Institucionalismo sociológico |
| (Luo & Zhao, 2009) | Otra | Modelo para formular las estrategias políticas relacionales | N/A | Teórico | CPA |
| (Holburn & Vanden Bergh, 2008) | AMR | Cómo influir sobre los que definen las políticas públicas y en qué ocasiones hacerlo. | N/A | Teórico | CPA y teoría política positiva |
| (Kennedy, 2007) | B&S | Explora las alianzas políticas transnacionales cuando las multinacionales cooperan con las empresas locales para influir sobre las políticas públicas | Resalta la importancia del tema en China | Cualitativo | CPA |

| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
|--|-------------|--|--|--------------|---|
| (Kolk & Pinkse, 2007) | B&S | Explora las estrategias políticas de las multinacionales frente a temas de trascendencia internacional | Estrategias de información y acción colectiva | Cualitativo | CPA Negocios internacionales |
| (Windsor, 2007) | B&S | Propone una teoría global de la actividad política corporativa | N/A | Teórico | Teoría de estructuración y teoría de identidad |
| (Frynas et al., 2006) | SMJ | Los capacidades políticas son fuente de ventaja para las empresas pioneras en un mercado (FMA) | Los casos sugieren que los recursos políticos pueden ser usados exitosamente por las empresas pioneras (FMA) en un mercado | Cualitativo | Recursos y capacidades |
| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
| (Wiltz, 2006) | B&S | Papel de la identidad y las preferencias sobre la estructuración política corporativa | N/A | Teórico | Teoría de la contingencia |
| (Hillman, 2005) | Otra | ¿Tiene efectos positivos sobre el desempeño, la participación de políticos en las juntas directivas de las empresas? | Confirma que los políticos en la junta se relaciona con mejores resultados | Cuantitativo | Teoría de los recursos |
| (Hillman & Wan, 2005) | Otra | Efectos de la dualidad institucional sobre las estrategias políticas | La evidencia soporta la influencia dual de la presión isomórfica interna y externa | Cuantitativo | Institucionalismo sociológico, negocios internacionales y literatura de estrategia política |
| (Meznar & Johnson, 2005) | B&S | Mira la relación entre estrategia, estructura y resultados en las relaciones entre la empresa y el Gobierno | La evidencia empírica soporta la hipótesis | Cuantitativo | Teoría de la contingencia |
| (Lamberg, Skippari, Eloranta, & Makinen, 2004) | B&S | Modelo para el análisis de las acciones políticas corporativas | N/A | Teórico | Teoría de los recursos e institucionalismo sociológico |
| (Griffin & Dunn, 2004) | B&S | Relación entre el compromiso de los administradores y asignación de recursos para la actividad política | Confirma el modelo | Cuantitativo | Perspectiva de los recursos y teoría institucional |

Resultados

| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
|---|-------------|--|--|--------------|--|
| (Lester, Hillman, Zardkoohi, & Cannella Jr, 2008) | AMJ | Los recursos que hacen que un político aporte como miembro de la junta directiva | Los ex miembros del gabinete son los mejores miembros de junta directiva | Cuantitativo | Teoría de los recursos y capital social y humano |
| (Li & Zhang, 2007) | SMJ | Cuáles recursos administrativos son beneficiosos para los emprendimientos en economías en transición | Relación positiva entre redes políticas y desempeño de los emprendimientos | Cuantitativo | Recursos y capacidades y economía de costos de transacción |
| (Bonardi et al., 2006) | AMJ | El desempeño de las estrategias de no mercado para moldear la política pública cuando hay rivalidad con otros grupos o con los políticos | Evidencia empírica soporta la hipótesis | Cuantitativo | Atractivo del mercado político |

Otras temáticas

| Referencia | Publicación | Pregunta o Tema | Resultado | Método | Teoría |
|-------------------------|-------------|--|-----------|--------------|-------------|
| (Bodewyn, 2007) | B&S | Revisión de literatura | N/A | N/A | N/A |
| (Mantere et al., 2007) | B&S | Mirada crítica a la literatura sobre CPA | N/A | Ética | Psiquiatría |
| (Skippari et al., 2005) | Otra | Revisión de literatura | N/A | Bibliometría | N/A |

Elaborada por la autora

Esta forma de clasificar, muy apoyada en la tradición de la estrategia¹⁰, busca facilitar el acceso al estado de cosas que ha ocupado a quienes trabajan en el campo de la CPA, y a la vez destaca los trabajos del primer y segundo grupo, es decir, aquellos que indagan por los tipos de instituciones sobre las que se interviene, por las acciones estratégicas institucionales y por la estructura organizacional desde la cual estas se llevan a cabo, que es con los que se relaciona la presente investigación.

2.4.1 Las condiciones internas de la empresa, del entorno institucional y de los tipos de instituciones que motivan las acciones estratégicas institucionales

Las investigaciones que preguntan por los factores que influyen y por los que hacen posibles las acciones estratégicas institucionales han indagado por los objetivos que se buscan, por los temas que motivan dichas acciones, por las características de las organizaciones que las adelantan y por las particularidades de las reglas de juego formales sobre las que intervienen; además, se han preguntado por la forma como operan los Estados con los cuales se relacionan.

Desde las primeras investigaciones sobre la CPA se ha preguntado por las motivaciones que tienen las empresas para participar en las decisiones políticas (Hillman et al., 2004, p. 838). Es claro que la empresa busca objetivos, y las acciones estratégicas institucionales se entienden como un medio de apoyo para alcanzarlos (o, si se quiere, como un complemento a lo competitivo). Es por eso que desde las primeras investigaciones se señaló que las empresas buscaban limitar la competencia o mejorar su posición competitiva (Baysinger, 1984). La preocupación por la motivación también fue pregunta de investigación para Bonardi (2004) cuando indagó por los objetivos de las acciones de los antiguos monopolios.

¹⁰ La clasificación seleccionada muestra los temas de investigación sobre la CPA como una secuencia. Es posible que entre ellos también se pudieran establecer otras causalidades (Windsor, 2007).

En diversas publicaciones, ante la pregunta por cuáles empresas adelantaban acciones estratégicas institucionales, las respuestas han sido variadas: mientras algunos autores las relacionan con factores propios de la empresa o del sector industrial en el que se desempeñan, otros han buscado en el Estado y en su forma de operación la explicación para las acciones de las empresas (Hillman et al., 2004); así mismo, se ha indagado por las particularidades de las políticas sobre las que se interviene (Bonardi & Keim, 2005). Incluso, algunas propuestas de acción han tomado de los tres tipos de factores al momento de plantear comportamientos políticos de las empresas que funcionan en diferentes países (Boddewyn & Brewer, 1994).

Los trabajos que encuentran en las características de la empresa la explicación para la intervención sobre las reglas del juego formales, han reconocido los factores que explican la intervención de las empresas sobre las decisiones institucionales del Gobierno. Algunos de estos son: el tamaño de la empresa, su dependencia del Estado, los recursos disponibles de la firma —*slack*—, su nivel de diversificación, el origen nacional o internacional de la propiedad y los años de permanencia de la firma.

Tal vez el tema más estudiado entre los mencionados es el del tamaño de la firma; en este sentido, las más grandes se han relacionado con acciones estratégicas institucionales (Boddewyn & Brewer, 1994; Hansen & Mitchell, 2000; Hillman & Keim, 1995; Keim & Baysinger, 1988; Schuler, 1996; Schuler, Rehbein, & Cramer, 2002). Para la evaluación del tamaño se han usado diversos criterios, entre ellos ventas, activos, participación en el mercado o número de empleados.

También se ha registrado como explicación para las acciones estratégicas institucionales la dependencia de la firma, de los contratos o de las decisiones del Gobierno (Hansen & Mitchell, 2000; Hillman & Hitt, 1999). Así mismo, el hecho de que la firma tenga recursos disponibles —medidos como flujo de caja o razones de endeudamiento calificadas como bajas— ha sido relacionado con la participación en la definición de instituciones formales (Lenway & Rehbein, 1991; Schuler, 1996; Schuler et al., 2002). Del mismo modo, se han

relacionado los niveles de diversificación de la firma con mayores acciones estratégicas institucionales (Hillman, 2003; Hillman & Hitt, 1999; Schuler, 1996).

Al considerar el tema del origen de la propiedad se ha reconocido que las empresas extranjeras adelantan menos acciones estratégicas institucionales (Hansen & Mitchell, 2000). Otros autores han identificado que las empresas administradas por las familias fundadoras tienen mayor actividad política (Hadani, 2007). En cuanto a los años de la empresa, estos se han considerado como una forma de medir visibilidad, reputación y experiencia y se han relacionado positivamente con acciones estratégicas institucionales (Baron, 1995a; Hansen & Mitchell, 2000; Hillman, 2003; Hillman & Hitt, 1999; Keim & Baysinger, 1988; Li & Zhang, 2007; Luo & Peng, 1999; Luo & Zhao, 2009).

Cambiando de nivel, los estudios sobre la industria —en otras palabras, sobre lo sectorial— han indagado por la estructura competitiva (es decir, la concentración y el número de competidores) como explicación para mayores acciones estratégicas institucionales (Grier, Munger, & Roberts, 1994; Hillman, 2003; Olson, 1965; Salamon & Siegfried, 1977; Schuler, 1996; Schuler et al., 2002), y los hallazgos en este sentido han dado luces sobre el tema de la acción colectiva y sobre las hipótesis del *polizón*¹¹. En contraste con las miradas a las empresas, quienes estudian las industrias tienen una postura más determinista frente al papel de estas y ese también es el caso de quienes indagan por las características particulares del Gobierno.

Precisamente, quienes indagan por estas características preguntan por las entidades públicas sobre las que se interviene (Holburn & Vanden Bergh, 2008) y observan la situación de diferentes países (Hillman & Keim, 1995; Luo & Zhao, 2009). En los temas relacionados con la organización y operación del Estado se ha entendido lo político como un mercado en el que participan las empresas, y el mercado político atractivo se ha vinculado con acciones políticas de las empresas (Bonardi et al., 2005).

¹¹ Es una traducción de *free rider*.

Otras preguntas relacionadas con la organización de los Estados son las que indagan por la entidad competente —doméstica o extranjera— ante la cual la empresa adelanta las acciones estratégicas institucionales (Bonardi et al., 2005; Clougherty, 2005). En estas preguntas son frecuentes los marcos sociológicos y de la ciencia política. Además de lo anterior, Henisz y Zelner (2005) han indagado por los procesos que llevan a los Estados a renegociar sus acuerdos con los inversionistas internacionales.

Cuando se considera la forma de organización del Gobierno, se hace especialmente evidente la necesidad de realizar investigaciones en países diferentes a Estados Unidos, que es, sin duda, el caso más estudiado por las investigaciones que reúne la CPA. Sin embargo, en los últimos años, esto ha cambiado y se destaca el interés por estudiar el caso de la República Popular China (Li & Zhang, 2007; Luo & Zhao, 2009; Tian et al., 2009). Las particularidades de los diferentes países y del marco en el que se definen las reglas de juego formales justifican las miradas contextualizadas desde lo institucional formal.

Se ha identificado igualmente que la mayor actividad política de la empresa está relacionada con la importancia de los temas, es decir, con lo determinantes que estos sean para el desempeño de la firma (Rehbein & Schuler, 1995). Incluso, en el caso de empresas pequeñas hay evidencia de acciones estratégicas institucionales cuando el tema así lo amerita (Cook & Fox, 2000). También se ha preguntado por el proceso que hace que un tema se vuelva reconocido (Bonardi et al., 2005).

Al considerar los tipos de eventos ante los cuales las empresas adelantan acciones políticas, se registran las encaminadas a evitar la llegada de competidores internacionales (Bonardi, 2004). También se ha indagado por la participación de las empresas ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y ante la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos (De Figueiredo & Tiller, 2001).

Sin duda, la importancia coyuntural de temas como los mencionados, así como del ambiental —presentado anteriormente—, ha motivado otras investigaciones. Además, la

disponibilidad de información es un factor adicional que explica las investigaciones sobre algunas situaciones. Este es el caso de los estudios sobre los Comités de Acción Política (PAC por sus iniciales en inglés), vigentes en Estados Unidos, y que son una manera como las empresas hacen contribuciones a las campañas políticas. Este tema acaparó el interés de los investigadores y la justificación para la elección de tal situación tiene que ver con la disponibilidad de información que no se registra en otros temas (Hillman et al., 2004).

Como se esperaría del estudio de una relación, para algunos lo determinante es lo referente a la firma o el sector económico en el que esta se desempeña, mientras otros estudian los temas de la organización del Estado como explicación para las acciones, y unos más se interesan por ambos tipos de factores. Para otros investigadores, la importancia de los temas a la luz de la definición de los negocios actuales o futuros es la explicación para las temáticas estudiadas.

Al mirar las temáticas consideradas, se hace evidente la diversidad que acoge la CPA. Así mismo, es posible reconocer que mientras algunos investigadores asumen la intencionalidad como supuesto de las acciones políticas y se preguntan por las condiciones que hacen posible el acceso al Gobierno o por los recursos que estas actividades requieren, otros se alejan de esta intencionalidad y asumen una posición según la cual el sector o las condiciones institucionales obligan a la empresa, es decir, la ponen en una situación de no elección frente a la actividad política.

Luego de un recorrido por el conjunto de investigaciones sobre las condiciones internas de la empresa, del entorno institucional y de los tipos de instituciones que motivan las acciones estratégicas institucionales, es de interés ocuparse del estado de las cosas, es decir, de los planteamientos teóricos sobre los tipos de instituciones formales que captan el interés de las empresas. Tal como identifica Baron (2010, p. 5) el reconocimiento de los temas de no-mercado es el punto de partida para las acciones de la empresa.

Es claro que al momento de identificar los temas que motivan acciones de las empresas, la definición privilegiada —acciones de diferentes grupos como en el no-mercado, o Estado como cliente, además de definidor de reglas formales— tiene efectos sobre los temas que motivan la acción de la empresa. En la mirada del no-mercado, Baron (2010, p. 6) considera una variedad de situaciones entre las que se incluyen las acciones de activistas y de los sindicatos, sin embargo cuando se acerca a las instituciones (reglas de juego) se refiere a las afines con la reglamentación del negocio o, en sus palabras, “la formulación de la política regulatoria”, dejando por fuera lo relacionado con los derechos de propiedad. Es decir, lo usual en el campo de la CPA es no ocuparse de los derechos de propiedad. No obstante, Feinberg y Gupta (2009, p. 382), al estudiar las inversiones extranjeras directas en entornos riesgosos desde el punto de vista de la propiedad, reconocieron otro tipo de instituciones a las que llamaron “riesgo de expropiación y otros riesgos relacionados”, frente a las cuales deben intervenir las empresas.

Como se ha visto, los planteamientos teóricos sobre el tipo de instituciones que demandan la intervención de la empresa han sido esbozados en trabajos anteriores. Sin embargo, estas instituciones no han sido integradas, es decir, no se ha tenido en cuenta que es sobre estos dos tipos de instituciones —*reglamentación del negocio y derechos de propiedad*— sobre los cuales las empresas deben intervenir.

Adicionalmente, Baron (2010, p. 15), al ocuparse del ciclo de vida de las temáticas del no-mercado, delineó cómo las empresas tienen mayor posibilidad de intervenir desde el momento en el que la temática empieza a ser identificada como relevante, hasta el momento en el que se aprueba la legislación. Además, este autor señaló que esta capacidad de intervención disminuye en la etapa de la implementación.

En conclusión, al integrar diferentes autores del campo de la CPA es posible identificar cómo las temáticas sobre las que se interviene son el punto de partida para acercarse a las acciones estratégicas institucionales de la empresa. En cuanto a los tipos de instituciones que son objeto de intervención, la gran mayoría de los autores han reconocido a las normas

dirigidas a la reglamentación del negocio como las que acaparan la atención de las empresas, sin embargo, los autores que han estudiado organizaciones en entornos menos estables, dictaduras en lugar de democracias, por ejemplo, han puesto en evidencia que las reglas que tienen que ver con los derechos de propiedad captan la atención de las empresas.

En cuanto a las etapas de las reglas de juego, Baron (2010) identificó diferentes fases en el proceso de las instituciones formales, y reconoció que la capacidad de la empresa para intervenir estaba definida por estas fases. En otras palabras, que la empresa puede intervenir en la reglamentación del negocio en la etapa de *definición* y en la de *aplicación*. Es importante recordar que este autor no tuvo en cuenta los derechos de propiedad como un tipo de institución del interés de la empresa.

2.4.2 Las acciones estratégicas institucionales y las características organizacionales en la CPA

Tanto los cuestionamientos sobre las acciones estratégicas institucionales propiamente dichas como sus clasificaciones, así como las preguntas que tratan de explicar cómo se llevan a cabo tales acciones, desde el punto de vista organizacional, están en la médula de la estrategia y han motivado algunas indagaciones en la CPA como subcampo. Mientras las características de las empresas que participan en la CPA han perdido un poco de atención por parte de los investigadores, lo relacionado con la gestión de las acciones estratégicas institucionales apenas ha empezado a ser objeto de pesquisas y se muestra abierto a investigaciones.

Las acciones estratégicas institucionales que emprenden las empresas —actividades políticas, estrategias políticas corporativas, estrategias de no-mercado o acciones políticas—, así como sus clasificaciones, han sido objeto de algunas publicaciones (Baron, 2010; Hillman & Hitt, 1999; Hillman & Keim, 1995; Keim & Zeithaml, 1986; Lord, 2000; Schuler, 1996; Wiltz, 2006). Baysinger (1984, p. 249) las denominó actividades políticas. Posteriormente, en su trabajo con Keim (Keim & Baysinger, 1988), agregó al nombre de

actividades políticas el calificativo de negocio, y Keim y Zeithaml (1986) lo cambiaron por el de corporativo, sin que sea posible reconocer con ello diferencias entre las actividades que emprende un negocio y las que realiza un grupo empresarial —que en el campo de la estrategia reciben comúnmente el calificativo de corporativas—.

El nombre *estrategias políticas corporativas* fue acogido por diversos autores (Hillman & Hitt, 1999; Rehbein & Schuler, 1995; Schuler, 1996), y una definición de este concepto hace referencia al patrón en una corriente de decisiones, es decir, un conjunto integrado de actividades de una firma que tienen como objetivo la producción de políticas públicas favorables para la sobrevivencia económica y para el éxito continuado de la misma¹² (Schuler, 1996, p.721).

Por su parte, el nombre de *estrategias de no-mercado* es el seleccionado por Baron (1995a; 1995b) y ha alcanzado algún eco. Este autor entiende el ámbito de no-mercado en contraste con el de mercado, es decir, como lo relacionado con otros grupos de interés, y concibe las estrategias de no-mercado como complemento de las de mercado.

Para otros autores, la preocupación y el interés por incidir en la creación de las reglas de juego formales ha recibido el nombre de “acción política corporativa”¹³, y se le define como cualquier acción que busca influir sobre la política gubernamental o su proceso, proactivamente o como reacción, y explícitamente deja por fuera las respuestas de los negocios a la acción del Gobierno, es decir, la manera como se adapta la empresa a las decisiones del Gobierno¹⁴ (Getz, 1997, p. 33).

¹² Traducción libre de: “*Corporate political strategies are a pattern in a stream of managerial decisions that represent an integrated set of activities within a firm intended to produce public policy outcomes favorable to the firm’s economic survival and continued success*”.

¹³ Si bien la investigación que se propone hace parte de las que se ocupan de la acción política corporativa, hay razones para seleccionar el concepto de acción estratégica institucional en lugar del de acción política corporativa. En primera instancia, porque la acción estratégica puede tener implicaciones internas; en segundo lugar, porque no cierra la posibilidad de mirar la adaptación y, finalmente, porque el concepto de acción estratégica involucra la agencia o intencionalidad.

¹⁴ En la presentación de la definición, Getz (1997) recalca que recoge acciones deliberadas y otras más espontáneas; sin embargo, en su uso se privilegia lo más intencional.

Como se puede observar, no hay un concepto que sea el aceptado por todos los autores, y en las definiciones que ofrecen para cada uno de los construidos hay especificidades y preferencias que los diferencian; sin embargo, es evidente que todos se ocupan de temáticas similares. De igual manera, hay variedad de clasificaciones en cuanto al tipo de estrategias políticas. Baysinger (1984, p. 249) presenta una clasificación cuyo punto de partida es el tipo de actividad adelantada, y desde ahí reconoce que se llevan a cabo diferentes acciones, entre las que se refiere a las de tipo electoral (aportes a las campañas y esfuerzos electorales) y las que se dirigen a legisladores y reguladores (cabildo, gremio, oficina en la capital).

Keim y Zeithaml (1986) identifican las cinco acciones más usadas: 1) construcción de circunscripciones electorales, 2) contribuciones a las campañas, 3) información a la opinión pública, 4) cabildo y 5) construcción de coaliciones con otros grupos de votantes a partir de la comunión de intereses.

Hillman y Hitt (1999) diferencian tres grupos de acciones: 1) construcción de circunscripciones electorales, 2) información y 3) acciones financieras. Mientras la circunscripción electoral busca, por diferentes medios, el apoyo de votantes para las posturas de la empresa, la información se relaciona con el apoyo a las decisiones de los legisladores con estudios sobre efectos o sobre el soporte que alcanza la decisión entre su grupo de votantes. El tema financiero se relaciona con aportes a las campañas o con pagos a los legisladores por diferentes conceptos.

A su vez Baron (2010) define las estrategias de no-mercado (para manejar las relaciones con diferentes grupos de interés), como el vínculo entre los objetivos y las acciones específicas para lograrlos, y refiere tres estrategias genéricas de no-mercado: 1) la de representación, 2) la de construcción de mayorías y 3) las de proveer información.

No deja de ser interesante que para clasificar las acciones estratégicas institucionales se haya optado por la actividad con la que se apoyó el objetivo buscado, lo que contrasta con

lo que ha sido tradicional en el campo de la estrategia. Es como si adquirir acciones o hacer investigación y desarrollo fueran alternativas para nombrar la diversificación o el desarrollo de productos.

Otra manera de clasificar las acciones estratégicas institucionales ha sido como proacción o como reacción, es decir, a partir de quien tiene la iniciativa cuando se trata de los cambios en el marco institucional formal. Es así como algunos investigadores han estudiado situaciones en las que la empresa propone la nueva legislación y otras en las que se mantiene una actitud vigilante ante las decisiones de los legisladores o en la aplicación de las normas (Boddewyn & Brewer, 1994). Sin duda, esta clasificación pone de presente la mayor capacidad requerida para la postura proactiva de la empresa frente a los cambios en las reglas. A las estrategias políticas reactivas y proactivas, Oliver y Holzinger (2008) agregaron las estrategias defensivas y anticipatorias, que tienen que ver con la adaptación.

Además de las acciones adelantadas y del momento o la postura de la empresa en relación con los cambios en las instituciones formales, otra manera como se han clasificado las acciones estratégicas institucionales tiene que ver con la continuidad de las acciones de las empresas sobre las reglas de juego, y en esta lógica se diferencian dos situaciones extremas: por un lado, un enfoque *relacional* y, por el otro, uno más de corto plazo, denominado *transaccional*. Mientras esta última situación describe actividades esporádicas, en una coyuntura, la relacional acoge las acciones que se adelantan de manera continua en el tiempo (Hillman & Hitt, 1999).

En síntesis, las acciones estratégicas institucionales de las empresas han sido clasificadas de acuerdo con tres criterios: 1) las actividades que llevan a cabo, 2) el autor de la iniciativa y 3) la continuidad del compromiso de la empresa frente a los cambios y aplicación de las instituciones formales. De manera general se ha acudido a una clasificación desde ciertas actividades que se llevan a cabo, que no consultan el objetivo sino que dan cuenta de unos métodos de apoyo para lograr los fines buscados. Tal clasificación identifica las acciones de 1) construcción de circunscripciones electorales, 2) información y 3) acciones financieras.

En el tema de la iniciativa se ha reconocido que las acciones pueden ser de reacciones o propuestas y en cuanto al compromiso han identificado que hay empresas que llevan a cabo acciones políticas de manera ocasional, mientras otras las realizan de manera permanente, como complemento de las actividades competitivas.

Sin duda, clasificar las acciones políticas es de importancia, especialmente cuando se quiere estudiar el sustento organizacional en el que estas se apoyan, y así ha sido reconocido desde los primeros trabajos de la CPA. En el trabajo exploratorio de Baysinger y Wood (1982) se presentaban datos sobre la existencia de una estructura organizacional como evidencia de las actividades políticas. Estos mismos autores identificaban, para el caso estadounidense, que algunas empresas tenían oficinas en la capital. En trabajos posteriores, el aporte de la oficina en la capital a la actividad política ha sido cuestionado (Schuler, 1996). Wilson (1990), a su vez, identificaba los medios o tipos de organizaciones en los que se apoya la actividad política. En un estudio retrospectivo se señalaba que las empresas establecen programas, rutinas y estructuras para apoyar las acciones políticas (Schuler, 1996). Por su parte, Mezner y Johnson (2005) preguntaban por la estructura, a la que definen como el nivel de formalización en temas como políticas, planes, reglas e indicadores sobre la función de temas públicos, y que relacionan con un mejor desempeño de las empresas.

Frente a lo organizacional, el modelo de decisión sobre las acciones políticas proactivas propuesto por Hillman y Hitt (1999) presentó la manera como la acción se emprende, preguntándose si se trata de un esfuerzo individual o si por el contrario es de tipo colectivo —gremios o asociaciones—. Las alianzas como alternativa para emprender acciones estratégicas institucionales han sido consideradas para las empresas multinacionales en el entorno chino, y específicamente se ha indagado por los acuerdos con las empresas locales al momento de intervenir sobre las políticas públicas (Kennedy, 2007).

Mientras algunos investigadores se han interesado por si las acciones políticas se realizan directamente o si se contrata a terceros, otros autores se han ocupado de problemas de gestión que en este tema enfrentan las empresas diversificadas y las multinacionales. En

estas firmas, las diferentes unidades estratégicas de negocio pueden tener posturas contradictorias frente a determinadas reglas de juego (Brian Shaffer & Hillman, 2000). Por su parte, otros investigadores indagan sobre el papel del centro corporativo en la gestión, específicamente por la asignación de recursos para actividades políticas y por la centralización de tales actividades políticas (Blumentritt & Nigh, 2002; Windsor, 2007). Estas últimas preguntas son temáticas muy cercanas a los intereses de carácter corporativo, según la tradición de la estrategia.

El trabajo de Lamberg y colaboradores (2004), al igual que el de Shaffer y Hillman (2000), se ocupa de los cambios en los procesos de las acciones políticas. Como se reconoce, estas investigaciones, que se enfocan en lo organizacional, recurren a miradas sobre situaciones organizacionales concretas.

Entre los temas organizacionales también se indaga por lo relacionado con los administradores. Quienes se han preguntado por el papel de este conjunto de actores empresariales en la CPA han reconocido su importancia. El trabajo de Griffin y Dunn (2004) relaciona el compromiso de los administradores de alto nivel con las personas y los recursos monetarios dedicados a la actividad política, y Blumentritt (2003) mira la influencia de los administradores de alto nivel sobre las actividades políticas de las subsidiarias.

Recientemente también se ha preguntado por el papel de las empresas familiares en la definición de las reglas de juego; se indagó por la propensión de este tipo de empresas hacia las actividades políticas corporativas y se concluyó que las empresas cuyo fundador se mantiene al frente de la administración son más propensas a llevarlas a cabo y que su enfoque es más del tipo relacional, es decir, de largo plazo (Hadani, 2007).

Los trabajos que consideran las capacidades políticas, es decir, los que aprecian la intervención sobre las reglas de juego formales como una habilidad valiosa, las han relacionado con acciones emprendidas por las empresas, y es así como se ha preguntado

por los recursos políticos de la empresa como ventaja de los pioneros en un mercado (Frynas et al., 2006). Por su parte, Holburn y Zelner (2010) han reconocido que los entornos institucionales débiles hacen que las empresas desarrollen habilidades para manejar el *riesgo país*¹⁵, lo que las beneficia al momento de internacionalizarse; en la misma lógica, Diestre y Rajagopalan (2011) reconocen que manejar las regulaciones sobre químicos, por ejemplo, desarrolla capacidades que luego favorecen diversificaciones hacia industrias objeto de este tipo de regulación. Por su parte, Li y Zhang (2007) relacionaron las redes políticas, como recurso administrativo, con los resultados que alcanzaban las empresas en el entorno chino.

Luego de la mirada general al estado de las cosas en los temas organizaciones de las acciones políticas, se puede identificar que al referir una oficina en la capital se estaba reconociendo la existencia de un área de la organización especializada en las acciones políticas y al examinar el papel de los administradores en tales funciones se estaba identificando una parte de las funciones de un grupo de directivos. Adicionalmente, al identificar como posibilidades las acciones individuales y las colectivas, se abren las alternativas desde las cuales las empresas emprenden las acciones políticas. En este mismo sentido, al contrastar la postura relacional —de largo plazo— con la transaccional se identifica un criterio para diferenciar las estructuras organizacionales desde las cuales se adelantan tales acciones.

Por su parte, la idea de entender las acciones políticas como complemento de las acciones competitivas abre el espacio para la pregunta sobre la estructura organizacional que apoya las acciones estratégicas institucionales, pero ofrece pocas luces sobre la estructura organizacional en la que se apoyan este tipo de acciones que adelantan las empresas.

Frente al tema organizacional relacionado con la actividad política, al mismo tiempo que se ha reconocido su importancia, se han señalado las grandes carencias sobre el tema. Así lo

¹⁵ Tal como los presentan Feingerg y Gupta (2009, p. 382), *riesgo país* es un concepto multidimensional que incluye las amenazas que surgen de los cambios en las políticas o en su aplicación, del cumplimiento de la ley, o de la eficiencia del sistema judicial, entre otros.

muestran las investigaciones que se incluyen en este apartado y también lo reconocen tanto Boddewyn (2007) como Hillman y otros (2004) en sus respectivos trabajos de revisión, el primero más enfocado en lo internacional, mientras el segundo con una mirada que considera también lo doméstico. Esta carencia de trabajos sobre lo organizacional se mantiene hasta hoy.

Boddewyn (2007, p. 157) plantea la necesidad de ocuparse de los temas administrativos — actores, estructura organizacional y procesos administrativos— cuando se trata de actividades diferentes a las competitivas, e invita a realizar más estudios de caso para subsanar estas carencias. Para Hillman y colaboradores (2004, p. 845), el tema de la “organización para implementar” es el menos investigado, y esta carencia tiene que ver con la disponibilidad de la información.

Por lo incipiente del conocimiento en este tema, diferenciar etapas en el momento de cambio institucional, tipos de instituciones sobre los que se intervienen, determinar las diferencias entre actuar individualmente o con terceros —es decir, si es la organización la que realiza la acción o si la subcontrata— y diferenciar las acciones propiamente dichas, son aportes valiosos.

2.4.3 Los resultados de las acciones estratégicas institucionales

Un buen número de investigaciones se ha ocupado de los resultados de las acciones estratégicas institucionales (Hillman et al., 2004). En estos trabajos se busca evaluar la habilidad de las empresas para influir sobre las decisiones políticas, que a su vez deberían tener efectos favorables sobre los resultados económicos de las empresas.

Así mismo, se ha preguntado por la importancia de los temas, en términos de notoriedad, que han sido identificados como los más difíciles para lograr los resultados esperados por la empresa (Bonardi et al., 2005), y se ha indagado por el efecto sobre los resultados alcanzados con las actividades políticas cuando la empresa enfrenta la rivalidad de otros

grupos o de los políticos frente a una política pública (Bonardi et al., 2006). En otros trabajos se ha preguntado por el efecto, medido como valor en el mercado (Bonardi et al., 2005) y en los resultados de la empresa (Lester et al., 2008), de nombrar políticos en la junta directiva de las empresas.

Bonardi (2006) estudia los factores que influyen en los resultados alcanzados por las empresas en la industria de servicios de electricidad en temas de políticas públicas. Otros trabajos han demostrado que, para el caso estadounidense, solicitar protección antidumping, así como tener directivos o miembros de la junta directiva participando en el Gobierno, son factores que se relacionan con un mejor desempeño económico. Sin duda, las investigaciones sobre los resultados de la actividad de la empresa propiamente dicha son más difíciles de realizar por la cantidad de factores que pueden tener injerencia en ellos.

2.5 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN EN LA CPA

En este apartado se recogen investigaciones empíricas publicadas con posterioridad a 2004, en las fuentes consideradas, y que buscan profundizar en el conocimiento sobre la CPA. Las investigaciones identificadas parten de preguntas que se pueden clasificar en las tres categorías propuestas para esta revisión, y sobresale que los trabajos de los últimos años se han interesado principalmente en temas administrativos y en valorar las capacidades políticas como un factor para explicar acciones de las empresas. Por otra parte, se ha empezado a investigar más sobre las características de los temas institucionales sobre los que intervienen las empresas y a evaluar los efectos de algunas prácticas encaminadas a un mayor poder político sobre los resultados de las empresas.

En estas investigaciones se mantiene la variedad en cuanto a los marcos. Entre ellos sobresale el reconocimiento alcanzado por el proceso propuesto por Hillman y Hitt (1999), que se ha usado en diversos trabajos (Hadani, 2007; Holburn & Vanden Bergh, 2008; Kolk & Pinkse, 2007; Luo & Zhao, 2009). También resalta el marco de los recursos y capacidades (Diestre & Rajagopalan, 2011; Holburn & Zelner, 2010) y la frecuencia con

que se recurre a teorías sociológicas (Hillman & Wan, 2005; Lamberg et al., 2004). Igualmente, se reconocen algunos trabajos que se enmarcan en los planteamientos de la economía de los costos de transacción (Feinberg & Gupta, 2009). En las investigaciones revisadas se privilegia el enfoque cuantitativo; sin embargo, también se reconocen trabajos de corte cualitativo, tal es el caso de la investigación de Frynas y colaboradores (2006).

La investigación empírica en las actividades políticas corporativas comparte características metodológicas con buena parte de las realizadas en el campo de la estrategia. Entre las similitudes se identifica el enfoque cuantitativo, es decir, estudios transversales con grandes cantidades de datos, que se analizan con métodos de la estadística descriptiva. Sin embargo, esta preferencia, cuestionada por sus limitados aportes a la administración (Hafsi & Thomas, 2005), presenta problemas adicionales cuando se consideran las acciones políticas.

En este sentido, se identifican dos limitaciones para la investigación en la CPA con enfoque cuantitativo. La primera tiene que ver con los niveles que se deben considerar al mirar las relaciones entre la empresa y el Gobierno, y en segunda instancia se encuentra la dificultad para obtener información, puesto que no hay bases de datos construidas sobre acciones políticas, ni aún en los países en las que son frecuentes, a lo que se suma que la actividad política no se publicite.

Es por situaciones como las anteriores que las investigaciones de enfoque cualitativo están ganando espacio en estrategia, y si a esto se agrega lo propio de la CPA, los estudios a profundidad de casos se tornan en alternativa, no solo aceptada sino además valorada como forma de construir conocimiento. En este sentido, Boddewyn (2007, p. 136) refiere que la investigación en la función de temas políticos después de 1980 presenta varios problemas, entre ellos reconoce dos que tienen amplias implicaciones metodológicas. En primer lugar, lamenta que los temas públicos se miren a distancia, con lo cual se pierde su magnitud y se desdibujan los actores del proceso, así como lo organizacional, y la segunda debilidad tocante con lo metodológico se refiere al uso de complejos análisis estadísticos de datos

remotos. Esta situación se identifica también en las publicaciones revisadas del campo de la actividad política.

Por otra parte, revisiones como la de Hillman y colaboradores (2004) y la de Boddewyn (2007) apoyan la elección metodológica de esta propuesta. Otros autores (Lamberg et al., 2004) claman por diseños retrospectivos y multinivel, y por investigaciones sobre diferentes escenarios-país (Boddewyn, 2007; Getz, 1997; Hillman & Keim, 1995).

2.6 LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN EL CASO COLOMBIANO

Luego de revisar el estado del conocimiento sobre la CPA y de identificar la carencia en el tema de la estructura organizacional —que es una pregunta que guía esta investigación— tiene sentido repasar el estado del conocimiento sobre la actividad política de las empresas en el caso colombiano. Esta actividad se justifica en tanto que Colombia es el marco institucional del caso que se estudia en esta tesis.

Luego de una mirada sistemática a la literatura sobre la materia, se puede concluir que la investigación sobre la CPA para el caso colombiano apenas se está iniciando. Solo recientemente los investigadores se han ocupado de las acciones políticas que directamente adelantan las empresas, y esta temática ha sido poco abordada con preguntas del ámbito de la gestión. Tanto el trabajo de Restrepo Santamaría (2011) como el de Rettberg (2001b) y el de Sanabria (2003) hacen referencia tangencial a la manera como los grupos económicos —Organización Ardila Lülle, Grupo Bavaria, Grupo Aval y Grupo Empresarial Antioqueño— gestionan lo relacionado con los asuntos institucionales formales. En contraste con los anteriores, los trabajos sobre empresas mineras (Dávila L. de Guevara, Dávila L. de Guevara, Jiménez Valencia, Milanés Reyes, & Rubio Peña, 2006; Jiménez Valencia, 2002) si ofrecen un acercamiento al tema desde marcos de gestión como es el caso de *la administración de los grupos de interés*.

Como se recalcó en el apartado anterior, en la literatura sobre la CPA publicada en las revistas científicas de administración más reconocidas, desde 2004 hasta 2010, no se hallaron investigaciones que se ocupen de casos latinoamericanos. Esto, sin embargo, no quiere decir que las relaciones empresa-Estado no sean importantes en Latinoamérica, sino que las investigaciones apenas están empezando, o que son publicadas en otros medios, como revistas locales o libros.

Con estas consideraciones, se optó por un plan de búsqueda bibliográfica que tuvo como objetivo identificar lo investigado (los trabajos pioneros así como los más recientes) sobre lo relacionado con las actividades políticas corporativas en el caso colombiano, y para ello se adelantaron tres acciones: la búsqueda de libros que abordan las relaciones empresa-Estado en el ámbito colombiano y que privilegian el estudio de la segunda mitad del siglo XX, la exploración en las revistas colombianas de mayor reconocimiento en campos como administración, economía, ciencia política, sociología, antropología y ciencias jurídicas, y la consulta directa a investigadores que se han ocupado del tema. En consecuencia, se revisaron las bibliografías de cinco libros (Arévalo Hernández, 2001; Arévalo Hernández & Rodríguez Salazar, 2001; Losada Lora, 2000; Restrepo Santamaría, 2011; Rettberg, 2003), se solicitó información a los autores de los libros consultados y se analizaron las tablas de contenido, entre los años 2004 y 2010, de las revistas de los campos señalados y clasificadas en las categorías A1 y A2 de Publindex¹⁶. Cabe mencionar que para esta búsqueda no se recurrió a las palabras clave debido a la falta de unidad que existe en este sentido para las publicaciones en Colombia y, en general, para la temática.

Algunas de las publicaciones se han interesado por los cambios institucionales de mayor nivel y por el período de estudio seleccionado para esta investigación; en este sentido, se

¹⁶ Publindex es el sistema nacional de indexación y homologación de revistas especializadas, que opera con base en criterios de calidad científica y editorial y según perfiles de estabilidad y visibilidad reconocidos internacionalmente para las publicaciones científicas (<http://scienti.colciencias.gov.co> Acceso: 28/1/2010). Los títulos de las revistas consultadas son: *Historia crítica*, *Innovar*, *Universitas Humanística*, *Análisis Político*, *Cuadernos de Economía*, *Desarrollo y Sociedad*, *Ensayos sobre política económica*, *Estudios gerenciales*, *International Law: Revista Colombiana de derecho internacional*, *Lecturas de economía*, *Papel político*, *Cuadernos de administración*, *Revista de economía institucional* y *Revista de estudios sociales*.

destacan las que han indagado por la Constitución de 1991 (Cárdenas Santamaría & Pachón B., 2010; de la Calle, 2004; Kalmanovitz, 2010) y por lo relacionado con la seguridad, es decir, con la capacidad del Estado colombiano para proteger la vida y los bienes de sus ciudadanos (Pshisva & Suárez F., 2006).

Cambiando de nivel institucional, otros investigadores se han ocupado de la reglamentación de los negocios, y en especial por el caso de los servicios públicos domiciliarios (Vélez Álvarez, 2006). Otros han indagado por la aplicación de la legislación en situaciones de competencia imperfecta (Hommes Rodríguez, 1997). Así mismo, diferentes investigaciones se han preguntado por reformas de tipo económico, como las reformas tributarias, el control de precios, la normatividad laboral o los acuerdos comerciales, o por las medidas para la apertura económica (Arévalo Hernández, 2001; Arévalo Hernández & Rodríguez Salazar, 2001; Cepeda & Umaña, 1994; Cuéllar, 2009; Giacalone, 1997; González Charry, 1998; Martínez C., 2008; Sabogal Otálora, 1980; Thorp, 1991). También han seleccionado coyunturas políticas para conocer sobre las actuaciones de los gremios de la producción (Dix, 1980; Donadío, 1991; Hartlyn, 1985; Rettberg, 2003). Entre estas investigaciones sobresale la realizada por Angélica Rettberg (2003) sobre el escándalo por la financiación mafiosa de la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), pues es a partir de ella, según plantea la autora, que los cuatro grupos económicos más importantes de Colombia han asumido directamente sus relaciones con el Estado. Por su parte, el trabajo de Restrepo Santamaría (2011) sobre la influencia de las élites empresariales antioqueñas en las políticas socioeconómicas colombianas recoge lo ocurrido en algunos cambios institucionales formales y enfatiza en la idea de la pérdida de protagonismo de los gremios, especialmente de la Andi, frente a los procesos de cambio en las reglas de juego formales. Los dos investigadores reseñados profundizaron lo identificado anteriormente por Urrutia Montoya (1983) en cuanto a la pérdida de fuerza de los gremios y esbozan la manera como los principales grupos económicos intervienen sobre las reglas de juego formales de manera directa.

Por su parte, las investigaciones adelantadas sobre los casos de las compañías mineras, dan luces sobre las relaciones empresa-Estado en el entorno colombiano y en contraste con los trabajos anteriores hacen miradas desde la empresa y con preguntas de gestión. Estas investigaciones no forman parte de la CPA propiamente dicha, porque no indagan exclusivamente por la acción de la empresa sobre las reglas de juego, sino que toman al Estado como uno de los grupos de interés con los cuales la empresa interactúa.

En cuanto al diseño metodológico de las investigaciones que sirven de soporte a los artículos referidos, son frecuentes las de tipo cualitativo, y sobresalen los análisis de casos, algunos de tipo retrospectivo; y entre los marcos teóricos más usados, se reconocen los de la economía, la ciencia política y la sociología, y en el caso del trabajo sobre el cerrejón, el marco utilizado fue el de la administración de los grupos de interés.

La revisión de literatura sobre la relación empresa-Estado en Colombia se presenta organizada en dos apartados. En el primero se recogen en tres grupos las publicaciones en esta temática, tomando como criterio el objeto de estudio seleccionado y en el segundo se hace un recorrido por el diseño metodológico de las investigaciones en las que se apoyan las publicaciones revisadas. Este hilo de la revisión termina con unos apuntes a manera de cierre.

Si bien para el caso colombiano hay pocas investigaciones que planteen preguntas desde la administración en el tema de las relaciones empresa-Estado, los trabajos realizados ofrecen información valiosa, dan pistas de las fuentes y los hallazgos, y aportan ideas para la identificación de períodos en cuanto a la relación de las empresas con el Estado. Es de reconocer que en algunos trabajos se hace referencia a Argos o al Grupo Empresarial Antioqueño como actor.

2.7 LAS TRES PERSPECTIVAS SELECCIONADAS PARA INVESTIGAR SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN EL CASO COLOMBIANO

Al considerar el objeto de estudio en las investigaciones sobre la relación empresa-Estado en el caso colombiano se pueden identificar tres grupos: *el que estudia las instituciones, el que estudia los gremios empresariales y el que se interesa por las relaciones empresa-estado*. En el primer grupo, al ocuparse de cambios en las situaciones institucionales (sean éstas de tipo económico o de carácter político) unos investigadores han preguntado por los actores que participan y por el papel que ellos desempeñan. Las primeras investigaciones que se adelantaron optaron por esta perspectiva, la cual se ha mantenido vigente. Por su parte, el segundo grupo da cuenta de una mirada enfocada en los gremios empresariales, ya reconocidos como actores, y se han preguntado sobre sus efectos en el entorno. En el tercer grupo, por su parte, se identifican los estudios que se ocupan de la relación empresa-Estado desde la perspectiva de las empresas.

Adicionalmente, en el primer grupo de publicaciones los investigadores han mostrado interés en el papel de algunos actores frente a los asuntos institucionales colombianos a lo largo del tiempo. En este sentido, unos han indagado por el papel de ciertos actores en los cambios del mayor nivel institucional, así como en lo relacionado con los derechos de propiedad. Otros investigadores han optado por situaciones políticas, mientras unos más se han enfocado en los cambios en las instituciones formales de carácter económico.

Se puede reconocer que casi todos los trabajos que estudian las instituciones se han preguntado por el efecto de las intervenciones de los gremios de la producción sobre la situación política o sobre la regla en la cual se interviene. Además, se observa que frente a la evaluación del impacto hay discusión: mientras para algunos los efectos han sido favorables —pues han propiciado el cambio gradual, la estabilidad y una exitosa intervención del Estado, a la vez que han generado relaciones de confianza (Dix, 1980; Hartlyn, 1985; Martínez C., 2008; Thorp, 1991)—, otros han descalificado la participación de los gremios de la producción en la definición de las reglas de juego (Sáenz, 1990).

Considerando las *instituciones políticas*, el proceso de la Constitución de 1991 ha captado el interés de algunos investigadores. En cuanto a los *temas políticos* estudiados, sobresale el derrocamiento de la junta militar encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla y el posterior acuerdo de alternancia y paridad en el poder de los dos partidos políticos tradicionales —liberal y conservador— (Dix, 1980; Donadío, 1991; Hartlyn, 1985); y, más recientemente, los acuerdos de paz y la cuestionada elección del presidente Ernesto Samper (Rettberg, 2002, 2003). Por otro lado, los trabajos que se ocupan de *las reformas económicas* se enfocaron en las de tipo tributario, en el control de precios, así como en el conjunto de medidas que se recogen bajo el nombre de apertura económica. De igual manera, se han estudiado las negociaciones de los acuerdos comerciales y los temas cambiarios (Arévalo Hernández, 2001; Arévalo Hernández & Rodríguez Salazar, 2001; Cepeda & Umaña, 1994; Giacalone, 1997; Martínez C., 2008). También se ha indagado por el papel de los gremios en las políticas ambientales (Rodríguez Becerra, 2009).

En cuanto a la Constitución de 1991, algunos investigadores se han ocupado del proceso de la constituyente (de la Calle, 2004; Palacios, 2003) y han repasado el proceso que le dio paso. Otros, por su parte, han indagado por los efectos en la economía y en el proceso de definición de las políticas públicas (Cárdenas Santamaría, Junguito B., & Pachón B., 2006; Cárdenas Santamaría & Pachón B., 2010; Kalmanovitz, 2007). Sin embargo, en estos trabajos se deja un poco de lado las referencias a las acciones de los gremios o de los grupos empresariales frente a este proceso. Incluso parece haber consenso acerca de que los grupos económicos no tuvieron participación activa en este proceso del mayor nivel institucional (cft. Palacios, 2003, p.333).

Pasando ahora a la reglamentación de carácter económico, se observa que Arévalo Hernández (2001, p. 204-205) se propuso estudiar el control de precios —uno de los instrumentos en las acciones reguladoras del Estado—. En su trabajo identificó fases muy ligadas a la actitud del gobierno de turno. En el segundo mandato de Alfonso López Pumarejo (1942-1945) se concertaron los cambios legislativos con varios sectores de la

sociedad civil, especialmente con empresarios y trabajadores, lo cual cambió durante el primer mandato presidencial de Alberto Lleras Camargo (1945-1946), en el que la representación se limitó a los empresarios y a los consumidores. Luego, en la administración de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) no existió participación, y con la llegada del Frente Nacional (1958-1974) se incrementó la participación privada pero no se logró que se extendiera al resto de la sociedad.

Arévalo y Rodríguez (2001, p.421) investigaron sobre la relación entre los gremios y los movimientos sociales en el tema de las reformas tributarias colombianas, y en sus resultados reconocen:

En algunas oportunidades la presión de los gremios ha limitado los alcances de la reforma, y en otras ha permitido el aplazamiento de varias medidas; por ejemplo, la retención en la fuente que se propuso en 1957 fue objetada por las organizaciones patronales y solamente se logró restablecer en 1966. En otras circunstancias la evasión no se ha podido disminuir por la renuencia de las organizaciones gremiales a entregar libros de contabilidad, y se han opuesto a que la evasión sea erigida como delito penal (p. 421).

En línea con estos resultados, en un trabajo de corte histórico, Hommes (1997) se pone de presente que las empresas han tenido la capacidad de prevenir o de obstruir la aplicación de la regulación antimonopolio.

El proceso de las reglas laborales interesó a Cuéllar (2009) y a González Charry (1998), y en sus trabajos se da cuenta de las acciones, tanto de los sindicatos como de los empresarios, en el proceso de definición de la normatividad del tipo señalado. Entre las conclusiones del trabajo de la primera (Cuéllar, 2009, p.306), se destaca:

Del estudio aquí realizado se evidencia que a lo largo del siglo XX y en lo que va corrido del siglo XXI hasta el 2008 los intereses de los trabajadores, tanto a nivel

individual como colectivo y sus relaciones con los de los dueños del capital, han sido determinantes del desarrollo de las instituciones que rigen esas relaciones (p. 306).

Cepeda y Umaña (1994), frente al proceso de la apertura, diferencian la postura de los gremios de la de los empresarios. Sobre los gremios, señalan que éstos muestran una actitud de pesimismo y predicciones frustradas (Cepeda & Umaña, 1994, p. 124), lo cual contrasta con la de los empresarios, que ven oportunidades (Cepeda & Umaña, 1994, p.141). Frente a este trabajo, cabe recalcar que, para definir las posturas de ambos grupos, los autores recurren a las declaraciones sobre las medidas más que a las acciones realizadas.

En estudios comparativos se analizaron los casos colombiano y venezolano en el tema de procesos de integración económica (Giacalone, 1997), y específicamente en el Pacto Andino. Martínez (2008), por su parte, se ocupó del desempeño económico explicado a partir del tipo de cambio y de las relaciones Estado-empresarios. También Thorp (1991, p.197) indagó por el desarrollo económico, y en este trabajo comparó los casos colombiano y peruano y se preguntó por qué si Colombia ha manejado consistentemente su economía de corto plazo (en contraste con Perú), ambos países tienen un récord tan similar en temas de violencia, crecimiento, inequidad y riesgo al tejido de la sociedad. En este trabajo se reconoció que los gremios de la producción ejercen gran influencia y que la relación entre ellos y los gobiernos genera confianza en la economía.

Pasando ahora a los trabajos que se han ocupado del papel de los actores en *situaciones políticas* y de los efectos de decisiones sobre el régimen político colombiano, se reconoce que el tema de preferencia ha sido el del Frente Nacional y el proceso que lo antecedió. Es así como Hatlyn (1985) y Dix (1980) relacionan la existencia de grupos de presión con la longevidad del sistema político colombiano. Frente a los gremios, el primero recalcó que, si bien no tienen capacidad ilimitada, sí pueden desempeñar un papel. Posteriormente, Rettberg (2003) explicó algunos cambios ocurridos en la manera de actuar del empresariado colombiano organizado, entre 1953 y 1996, es decir, comparó lo realizado

por esos actores durante el derrocamiento de Rojas Pinilla, cuando los gremios de la producción desempeñaron un papel protagónico, y ante la crisis por la financiación del narcotráfico de la campaña presidencial de Ernesto Samper. En esta comparación se destaca la mayor participación directa de los grupos económicos, mientras que la Andi y los otros gremios de la producción perdían protagonismo:

Con o sin crisis política y económica, los gremios y los grupos *económicos* son socios incómodos [...] De igual manera, con o sin un gobierno en problemas, los grupos económicos enfrentan incentivos para proteger sus lazos con el Estado en busca del bien de sus negocios. (Rettberg, 2003, p. 105).

En síntesis, los trabajos que se enfocan en las situaciones institucionales colombianas muestran cómo las reglas de juego de tipo económico y las situaciones políticas han estado influidas por las acciones de los gremios de la producción o de las empresas, y algunos se ocupan de los efectos de estas acciones, e incluso de su impacto en la estabilidad política del país. Estos trabajos indican que los gremios de la producción han ostentado un poder, que no ha sido ilimitado, y que esta capacidad de influir se ha desdibujado a la par que las empresas más grandes se fortalecen en sus actividades políticas directas.

Las acciones de los gremios de la producción también han motivado investigaciones; específicamente, se han estudiado las funciones adelantadas por ellos, y se ha considerado su papel en diversas situaciones institucionales. En estos trabajos sobresalen el de Urrutia Montoya (1983) y el de Bejarano (1985). De igual manera, las diferentes miradas a la historia de Colombia, donde se considera el siglo XX, presentan sendos apartados sobre el papel de los gremios (Ocampo, 1997; Pécault, 2001). Además, se cuenta con publicaciones contratadas por los gremios como parte de sus conmemoraciones o por su interés (Bejarano, 1985; Losada Lora, 2000; Poveda Ramos, 1984).

Urrutia Montoya (1983, p.11) se ocupó de los gremios y la política económica colombiana y concluyó que:

La influencia limitada de los gremios en la toma de decisiones de política económica contrasta, entonces, con las declaraciones que hacen a nombre del sector privado o de la industria. En este sentido, las asociaciones empresariales resultarían ser “tigres de papel” (p. 11).

En un trabajo retrospectivo, Bejarano (1985, p. 38) se ocupó de las acciones adelantadas por la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, el gremio más antiguo del país; en su estudio concluyó:

Los gremios suelen ser más que grupos de presión. La experiencia de algunos de ellos en Colombia (la propia SAC, por ejemplo, o la Federación Nacional de Cafeteros) muestra que si bien las acciones encaminadas a ejercer influencia sobre las políticas económicas son las más permanentes, no puede desdeñarse su papel respecto de la difusión de conocimientos técnicos, de iniciativas a favor de la promoción de algunos cultivos o el impulso a medidas o programas que van más allá de los intereses inmediatos de la organización gremial.

En conclusión, el camino recorrido por estas investigaciones sirve de apoyo a la que se presenta. En estos trabajos se recalca que las actividades políticas han sido realizadas, en buena medida, por los gremios de la producción, en representación de las empresas, y que, como lo reconocen Urrutia y Bejarano, su actuación ha estado delimitada a unos temas. También se registra que su poder ha disminuido.

El tercer grupo de estudios, es decir, aquel que se ocupa de las relaciones empresa-Estado y que toma la perspectiva de la empresa, ha privilegiado el caso de las compañías mineras. En estas investigaciones se indaga por la forma de llevar a cabo la administración en ellas (Dávila L. de Guevara et al., 2006; Jiménez Valencia, 2002) y se destacan las relaciones empresa-Estado como un frente de actividades permanente. Para el caso de Cerro Matoso S. A. (Dávila L. de Guevara et al., 2006, p. 15) los investigadores calificaron las relaciones

Estado-empresa como complejas e identificaron cinco aspectos que han propiciado el aprendizaje tanto para el Estado como para la empresa. Entre esos aspectos se refieren al institucional formal:

En relación con el *quinto aspecto*, La construcción de un marco regulatorio de los recursos naturales, puede afirmarse que éste se ha caracterizado por ser inestable, incipiente y con vacíos. Esto ha facilitado al sistema legislativo colombiano imponer nuevas leyes y condiciones a los proyectos, lo que ha constituido un obstáculo para la empresa y sus accionistas al no contar con reglas claras y permanentes para operar.

En este mismo sentido, el estudio del contrato de asociación Carbocol-Intercor se ocupa de tres situaciones específicas afines al tema de la investigación que se presenta: la renegociación de las condiciones del contrato entre el Estado y la empresa, los mecanismos de gobernabilidad de la asociación y la determinación de los grupos de interés implicados en la asociación. Precisamente, este trabajo identifica al gobierno nacional y local entre los *grupos de interés definitivos*, en tanto que poseen tres atributos: poder, legitimidad y necesidades apremiantes (Jiménez Valencia, 2002, p. 221).

Sin duda las relaciones con el Estado en el caso colombiano representan un frente de actividad de gran importancia para las empresas, especialmente para algunas de ellas y tal es la situación en las empresas mineras. En el entorno colombiano, para estas y otras empresas las relaciones con el Estado son determinantes para la permanencia y para el logro de utilidades.

2.8 REFERENCIAS AL GRUPO EMPRESARIAL ANTIOQUEÑO Y A ARGOS EN LAS PUBLICACIONES SOBRE LA RELACIÓN EMPRESA-ESTADO EN COLOMBIA

Rettberg (2005), Hommes (1997) y Restrepo Santamaría (2011) se refieren específicamente las relaciones del Grupo Empresarial Antioqueño y a Argos con el Estado. Rettberg (2005) relata que la manera de intervenir del Sindicato en los temas institucionales ha sido por medio de los gremios. En especial, reconoce el papel de la Andi —asociación que registra alineada con los intereses de las empresas que conforman el Sindicato— tanto por factores históricos (participación en su fundación) como por su papel como principales contribuyentes de la entidad gremial. Así mismo, el argumento económico le sirve para explicar la relación entre los gremios especializados y las diferentes empresas que conforman el Grupo Empresarial Antioqueño. Según la autora, la tercerización de la función política tiene menores costos como resultado; a la vez, reconoce que recurrir exclusivamente a los gremios puede generar desventajas.

Hommes (1997), por su parte, al criticar el deficiente desempeño del Estado en la regulación de los monopolios o de las firmas dominantes, entre ellas Argos, sugiere que las empresas, por medio de los diferentes grupos de presión y de los gremios, han logrado limitar la función de control que debe desempeñar el Estado.

Restrepo Santamaría (2011) mira de manera retrospectiva el papel de las élites patronales antioqueñas y, por supuesto, se ocupa de la labor adelantada por el Grupo Empresarial Antioqueño frente a algunos cambios institucionales.

2.9 MÉTODOS DE LAS INVESTIGACIONES EN LAS QUE SE APOYAN ESTAS PUBLICACIONES

Las publicaciones de carácter empírico que se ocupan de la relación empresa-Estado en el caso colombiano son mayoritariamente cualitativas; en ellas son usuales los estudios retrospectivos de casos, definidos de diversas maneras, y con frecuencia se recurre a las comparaciones (Arévalo Hernández, 2001; Arévalo Hernández & Rodríguez Salazar, 2001; Giacalone, 1997). Entre ellos se reconocen trabajos de corte histórico, analizados desde los marcos de diferentes campos del conocimiento. Como se espera de los trabajos históricos, se privilegian las revisiones de archivos —de diferentes organizaciones y de prensa— que se complementan, en muchas investigaciones, con entrevistas a quienes se consideran actores de primera línea (Bejarano, 1985; de la Calle, 2004; Rettberg, 2001a, 2001b; Thorp, 1991; Urrutia Montoya, 1983). Otro grupo de trabajos son realizados con enfoque cuantitativo (Cárdenas Santamaría et al., 2006; Cárdenas Santamaría & Pachón B., 2010; Pshisva & Suárez F., 2006).

En cuanto a los marcos seleccionados, las investigaciones sobre las relaciones empresa-Estado, han sido abordadas desde diversas áreas del conocimiento. Es así como hay trabajos eminentemente históricos (Poveda Ramos, 1984), mientras otros se realizaron a partir de preguntas sobre el papel de los actores (Hartlyn, 1985), de las élites empresariales (Restrepo Santamaría, 2011) y del desarrollo económico (Thorp, 1991). También han optado por lentes institucionales de diferentes vertientes (Arévalo Hernández, 2001; Arévalo Hernández & Rodríguez Salazar, 2001; Martínez C., 2008; Urrutia Montoya, 1983). Así mismo se reconocen trabajos en el marco de la administración de los grupos de interés (Dávila L. de Guevara et al., 2006; Jiménez Valencia, 2002). Estos últimos son los que más se han acercado a la gestión directa que adelantan las empresas en lo afín a las políticas públicas.

Investigadores tanto de economía como de ciencia política se han apoyado en planteamientos teóricos centrales en sus propias disciplinas. Sin embargo, ambos grupos

han recurrido al marco de la acción colectiva¹⁷ (Rettberg, 2003; Urrutia Montoya, 1983). En contraste con lo anterior, y consistente con el tipo de pregunta que motiva la investigación de Losada Lora (2000) sobre el futuro de los gremios en Colombia, se recurrió a cuestionarios y a la estadística descriptiva para analizar los datos. Este apoyo en la estadística descriptiva para el análisis también se observa en el trabajo de Bejarano (1985).

2.10 CONCLUSIONES

Para la presente investigación, dos grupos de literatura son de interés: de un lado, la del subcampo de la CPA, y del otro, la que se ocupa de la relación empresa-Estado en el entorno colombiano. Estas literaturas dan cuenta del momento del conocimiento, y con ellas se identifican áreas donde apenas se ha iniciado la exploración y se reconocen los lugares donde se localizarán los aportes de este trabajo y aquellos planteamientos con los cuales entablará conversaciones.

La CPA dio muestras de crecimiento, y su presencia en las revistas más reconocidas en el campo de la estrategia es indicador de ello. En estas publicaciones se reconoció un interés por profundizar en el conocimiento sobre las condiciones que hacen posibles las acciones estratégicas institucionales, así como lo organizacional en lo que se apoyan tales acciones, y por indagar sobre sus efectos sobre los resultados operacionales.

La revisión de la literatura de la CPA confirmó lo que ya habían identificado otras revisiones previas: la carencia de investigaciones sobre la estructura organizacional. Hillman y colaboradores (2004) y Boddewyn (2007) la habían señalado, y tal precariedad no ha sido superada.

¹⁷ La acción colectiva, desarrollada tanto por Olson (1971) como por la profesora Ostrom (1998), se enfoca en la provisión de bienes que benefician a un grupo, por algunos de los actores privados, no por todos, lo que en última instancia genera que quienes no “pagan por el bien” también se beneficien de él y se propicie el fenómeno de los polizones. Estos planteamientos han sido de gran utilidad para el estudio de los gremios, entre otros temas.

En contraste con lo que ocurre con el aspecto organizacional, los autores de la CPA se han interesado por ofrecer formas de clasificar las acciones que adelantan las empresas sobre las políticas públicas y han optado por las actividades de apoyo como alternativa (como el cabildeo, los aportes económicos, o estudios). En este tema, se abre un espacio de conversación con los resultados de esta investigación. Adicionalmente, se identifica la importancia que ha alcanzado el proceso propuesto por Hillman y Hitt (1999), que se ha asumido como marco teórico para otros trabajos. En su propuesta se identifican las alternativas de actuar directamente y de hacerlo con terceros, y los resultados de este caso afinan esta propuesta teórica. Adicionalmente, los autores en mención diferenciaron la postura relacional, es decir, la de largo plazo, de la eventual, que interviene sobre las políticas públicas de manera esporádica. Este trabajo profundiza en tal diferencia.

En cuanto a los tipos de reglas de juego sobre las que las empresas intervienen se reconoce que buena parte de la literatura se ha limitado a analizar lo afín con la reglamentación de los negocios y solo aquellos trabajos que se han interesado por entornos donde los derechos de propiedad no están asegurados, han puesto de presente su importancia y los han reconocido como objeto de la acción de las empresas. En un trabajo de la CPA se ha identificado que los temas de no-mercado tienen un ciclo de vida y contrastan en una primera etapa las actividades que van desde la aparición del tema hasta que se define la legislación sobre el mismo, y en una segunda etapa se reconoce el período de la aplicación de las reglas. Como se verá, la investigación que se presenta hace aportes que hacen evidente la necesidad de considerar los dos tipos de reglas sobre las que intervienen las empresas: *derechos de propiedad* y *reglamentación del negocio*, y los dos momentos: *la definición* y *la aplicación* de las mismas cuestiones que ya habían sido identificadas plenamente por la NIE.

Algunas publicaciones se han ocupado del estudio de las relaciones empresa-Estado para el caso colombiano. Entre estas publicaciones, las apoyadas en estudios adelantados desde las miradas de disciplinas como la economía y la ciencia política, se ha optado por uno de dos objetos de estudio: mientras unos se han enfocado en las situaciones y se han encontrado

con los gremios de la producción como actores, otros se han dedicado a observar las actuaciones de los gremios propiamente dichos. Por su parte, los estudios que se ocupan de los temas de la gestión de las empresas apenas están empezando, y en los que se han realizado se identifica la importancia, que para el caso de las del sector minero, tienen las relaciones con el Estado

Si bien en estos trabajos se identifica una pérdida de fuerza de los gremios y se presenta la internalización de la actividad política como la forma de elección para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales, estas ideas pueden ser controvertidas. Además, solo recientemente se ha empezado a estudiar el papel de las empresas como actores políticos. Estas situaciones se toman como una invitación para considerar las acciones políticas con preguntas de gestión. Como puede reconocerse de la revisión presentada, los trabajos de CPA para el caso colombiano apenas se están iniciando, y en la CPA hay carencias cuando se considera la estructura organizacional que acompaña a las acciones estratégicas institucionales. Estas situaciones resaltan la novedad de la investigación que se presenta.

Desde el punto de vista metodológico, el recuento presentado recalcó las posibilidades que existen para las miradas holísticas, justamente al resaltar los pocos estudios sobre lo organizacional que acompaña a las acciones estratégicas institucionales y al señalar lo importante que es para la CPA el estudio de entornos diferentes al estadounidense. Precisamente, son estas situaciones las que valorizan la propuesta metodológica de la configuración en la que se adelanta el presente trabajo.

El capítulo siguiente trata sobre la metodología de investigación con la que se busca dar respuesta a las preguntas planteadas y que fueron presentadas en el primer capítulo. En el capítulo tres se sustenta la elección del estudio retrospectivo del caso Argos en el entorno colombiano, y precisamente la revisión de las publicaciones presentada en este capítulo resalta las posibilidades de tal elección.

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La coherencia es el gran objetivo cuando se define el método¹⁸ de la investigación. Ese objetivo se logra por la interacción de tres factores: el ser del investigador, el problema de investigación y el campo del conocimiento que acoge a este último. La conversación entre estos tres elementos es posible desde el método. Se trata de formular preguntas que no estén desligadas de las creencias del investigador y de ajustarse a la forma de conocer aceptada en un campo; todo viene, en cierta forma, unido, y al momento de definir el método, de lo que se trata es de reconocer y declarar tanto lo propio de quien investiga como las decisiones que toma al momento de estudiar la realidad social de su elección, la cual, de por sí, ya refleja la postura del investigador.

En este capítulo se describe la metodología, acompañada de la reflexión sobre el camino seguido para dar respuesta a las preguntas que motivaron la investigación. El lugar que ocupa este apartado es otra de las decisiones de quien investiga (pues podría ser el primero o incluso el último). Este orden de los capítulos, en el que lo metodológico es el tercero, no es más que una decisión de presentación. El orden de exposición no es igual al de la investigación. El seleccionado en esta tesis: preguntas, estado del arte y, ahora, metodología, es una forma de compartir lo que surge como una explosión. La postura personal, el conocimiento del campo (y de lo que es valorado en ese campo) y, en última instancia, lo que se desea investigar y la manera como se quiere hacerlo, se conjugan y van dando como resultado las preguntas, el objeto de estudio, la delimitación del área de conocimiento a la que se desea aportar (y con la cual se pretende discutir), así como la ruta que permitirá dar respuesta a los interrogantes planteados.

¹⁸ Por método se entiende el camino o la vía para llegar más lejos en el conocimiento; la metodología, por su parte, estudia los métodos.

Esta investigación, en la cual se pregunta por las acciones de las empresas sobre las reglas de juego formales, así como por la estructura organizacional que las hace posibles, surge de la relación de la investigadora con el campo del conocimiento de la estrategia en administración, de su gusto por la gestión de nivel corporativo, así como de su adhesión a la teoría de la contingencia. A esto se suma la cercanía de la autora con la Nueva Economía Institucional (NIE)¹⁹, su aprecio por los trabajos de enfoque configuracional (Miller, 1986; Mintzberg & McHugh, 1985) y su afinidad con la vertiente más cualitativa de ella (Mintzberg, 1979).

La preferencia por la configuración cualitativa se justifica por el aporte de las investigaciones de esta escuela al quehacer de los administradores (Hafsi & Thomas, 2005). La mirada configuracional promueve los desarrollos conceptuales de tipo holístico, lo que contrasta con las investigaciones que se enfocan en las interacciones de un número limitado de variables. Son estas miradas de totalidad, que incluyen empresa y entorno, y que se ocupan de la gestión de la empresa, las que posibilitan tanto el entendimiento de las situaciones administrativas como la transformación de las mismas cuando se requiera (Hafsi & Thomas, 2005). Estas preferencias resumen los elementos que se materializan en las preguntas y guían la investigación. Adicionalmente, demarcan el campo al que se quiere aportar y, sin lugar a dudas, el tipo de investigación que se adelanta.

El hecho de haber trabajado por tres lustros en la enseñanza de la estrategia en una escuela de administración muestra una postura personal de la investigadora, postura que fue reforzada por el estudio de esta área del saber, que recoge el conocimiento sobre la definición de las empresas en un entorno. En el campo de la estrategia, las acciones de los administradores encaminadas hacia el logro de los propósitos organizacionales son el objeto de estudio (Rumelt et al., 1994). Lograr rentabilidad, crecimiento y permanencia en el largo plazo es entonces un compromiso común entre los administradores y los investigadores de este campo. Tanto la consideración del largo plazo como la atención al entorno son criterios que diferencian la estrategia de otros conocimientos que se ocupan de

¹⁹ Para un acercamiento al tema, véase Williamson (1995; 2000, p.13).

la administración. Las preguntas de esta tesis surgen precisamente de esta preocupación por la gestión de las empresas multinegocios en un entorno y proyectadas hacia el largo plazo.

En el campo de la estrategia se diferencian varios niveles de gestión, en especial el corporativo y el de negocio —competitivo— (Hafsi & Thomas, 2005; Porter, 1987). El corporativo se ocupa específicamente de la gestión de las empresas que intervienen en varios negocios, se enfoca en preguntas como en cuáles negocios estar, de qué negocios salir y cómo administrar el conjunto (Porter, 1987), y contrasta con el del nivel competitivo, que se orienta hacia la diferenciación de la propuesta de negocio de las otras alternativas que ofrece el mercado. En esta investigación se consideran las preocupaciones de tipo corporativo, que forman parte de la administración de las empresas multinegocios y son distintas a las preocupaciones de negocio, las cuales se enfocan en las medidas encaminadas a lo competitivo y a la diferenciación.

En cuanto a la teoría de la contingencia, se trata de una postura compartida en el campo de la administración. En este marco se acepta que no hay maneras únicas de gestionar las compañías, es decir, que hay empresas, momentos y contextos que claman por formas propias (Lawrence & Lorsch, 1975). Este principio es la base de los desarrollos de la mirada configuracional, una de las escuelas de la estrategia (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 1998) que, más allá de concebir una manera de entender la gestión de las empresas, ofrece un método de investigación que reconoce los principios de la contingencia. Este es el marco en el que surgen las preguntas de investigación y en el que se señala el menú de alternativas para ser desarrolladas mediante un método. No se puede olvidar que, en lo metodológico, lo aceptado en un campo le confiere, en buena medida, la validez al conocimiento que se quiere aportar (Uribe Correa, 2006).

Al profundizar en estas preferencias se reconoce la postura filosófica de la investigadora, que se deduce de su gusto por la administración, por la estrategia corporativa y por la escuela de la configuración. Este capítulo recoge la declaración sobre facetas de la ontología de la investigadora, así como la epistemología con la que ella se identifica. De

igual manera, se compendian los supuestos en los que se apoya la investigación en el marco de la configuración, para, posteriormente, presentar el bosquejo de las etapas que permitirán responder a las preguntas planteadas. En este capítulo se pone a consideración el proceso de la investigación, que es, en última instancia, el que le confiere la validez. El capítulo consta de tres apartados principales: el contexto filosófico, la estrategia de investigación y el proceso de la misma, y se cierra con unas conclusiones sobre el método utilizado.

3.1 EL CONTEXTO FILOSÓFICO DE LA INVESTIGACIÓN

En toda actividad investigativa en el ámbito de lo social, el proceso y la selección tanto de los modelos como de las teorías están definidos por supuestos y creencias del investigador, y por tanto son profundos, poco cambiables y con frecuencia se encuentran por fuera de la conciencia de quien investiga (Lundberg & Young, 2005). El proceso para hacerlos conscientes requiere de reflexión y búsqueda de afinidades con autores e ideas, así como de un autoexamen a partir del estudio sobre la investigación en lo social. Este contexto filosófico se puede entender como un marco de cinco lados (Lundberg & Young, 2005), en el cual se diferencian la ontología, la epistemología, las imágenes de la naturaleza humana, la ideología y la teoría de gran alcance. Este marco de ideas y creencias acoge al proceso de la investigación. Diferentes autores han reconocido entre estas categorías un orden de importancia y le confieren la calidad de supuesto más profundo, es decir, el más influyente, a una u otra de las categorías señaladas (Blaikie, 2007; Williamson, 2000). Sin embargo, más que primacías, lo que merece destacarse es la complementariedad entre ellas.

Mientras la ontología, o, de manera más específica, algunas facetas de ella, dan cuenta de los supuestos del investigador sobre la naturaleza de la realidad social, la epistemología se ocupa de la manera como se conoce esa realidad. Por su parte, las imágenes de la naturaleza humana se refieren a las características del ser humano, es decir, a los factores que lo definen. No es que se adopte una mirada limitada sobre el ser humano, sino que se seleccionan aquellas dimensiones sobresalientes de él. La ideología, que también forma

parte del marco filosófico, es la que reúne aquellos supuestos que dan respuesta a interrogantes sobre el tipo de objetivos buscados, en concordancia con los valores representados. Finalmente, se identifica el supuesto teórico con el que se investiga o la gran teoría en la que se apoya la investigación. Estas cinco categorías recogen una declaración de principios del investigador, que es fundamental en la investigación social (Lundberg & Young, 2005).

En el próximo apartado se presentan algunas facetas de la ontología que definen a la autora de la presente investigación, así como su ideología. Además se señalan las características sobresalientes que ella reconoce en el ser humano, para posteriormente plantear la teoría de la contingencia como supuesto incuestionable para esta investigación. Por último, se describe su postura epistemológica.

3.1.1 Sobre la naturaleza de la realidad social, las facetas del ser humano que destaco y mi postura ideológica²⁰

En este apartado expongo tanto mi forma de entender la naturaleza de la realidad social como las características sobresalientes del ser humano que tendré en cuenta para la investigación que presento, y también declaro aspectos de mi postura ideológica. Incluso podría empezar por esta última, pues ella tiene efectos sobre las preguntas que planteo y que me inquietan, sobre el tipo de conocimiento al que quisiera aportar, así como sobre el campo del conocimiento que es de mi interés.

Soy administradora de negocios, valoro el mercado, los logros de las empresas y la labor del administrador. Al sistema capitalista le reconozco grandes fortalezas como generador de oportunidades, y considero que las empresas tienen capacidad para promover empleo, desarrollo y bienestar. Entiendo que los administradores pueden tomar decisiones que guíen

²⁰ Este apartado es el único escrito en primera persona. La justificación de esto tiene que ver con la postura de la investigadora sobre su rol en relación con la temática en estudio. La investigadora se entiende como alguien que observa desde afuera el fenómeno y por ello se justifica mantener la distancia de lo que se describe (Blaikie, 2007, p.11). En contraste con lo anterior, la presentación de los supuestos de la investigadora surgen de una mirada de sí misma.

a las empresas hacia el logro de los objetivos para los cuales fueron creadas. Esta cita de Castoriadis (En: Dupuis, 2010) recoge bien mi visión sobre el capitalismo:

Cientos de burgueses inspirados o no por el espíritu de Calvino y por la idea de la ascesis intramundana, se dedican a acumular. Miles de artesanos arruinados y agricultores hambrientos están disponibles para trabajar en las fábricas. Alguien inventa una máquina de vapor, otra persona un nuevo telar. Los filósofos y los físicos tratan de pensar el universo como una gran máquina y tratan de encontrar las leyes que lo rigen. Los reyes que siguen subordinándose y emasculando la nobleza crean instituciones nacionales. Todas las personas y grupos sociales persiguen sus propios objetivos, nadie piensa en la sociedad en general. Con todo, el resultado es de una naturaleza completamente distinta: el capitalismo. En ese contexto, no tiene ninguna importancia que este resultado haya sido determinado por el conjunto de causas y de condiciones [...]. Lo importante es que este resultado tiene una coherencia que nada ni nadie esperaba y que nada ni nadie garantizaba ni en sus inicios ni en su continuación y que además posee un significado (o más bien parece encarnar un sistema cuyos significados son virtualmente inagotables) que hace que exista realmente un tipo de entidad histórica como lo es el capitalismo.

Si bien en el capitalismo registro fallas e inequidades, así como comportamientos oportunistas de los administradores y efectos adversos de sus decisiones, también identifiqué bondades en el sistema. Es precisamente por eso que le reconozco al Estado un papel como compensador y regulador de las decisiones de los administradores en dicho sistema. Esta postura define mi posición ideológica, la cual contrasta con la marxista.

Después de la declaración sobre mi postura ideológica, paso a ocuparme de lo relacionado con facetas de mi ontología, que, en el concepto de algunos autores, constituyen lo más determinante en la investigación social (Blaikie, 2007). La ontología es una rama de la filosofía que se ocupa de la naturaleza de lo que existe, y frecuentemente se presenta como una elección entre dos posiciones contrastantes, en este caso, el idealismo y el realismo. La

primera se identifica como ontología relativista y la segunda como realista (Blaikie, 2007, p.13). Entre estos dos extremos, mi ontología es claramente realista.

El realismo describe la manera como se perciben las cosas. Por ontología realista se entiende que las cosas tienen una existencia independiente de quien las estudia. “Es un mundo real, lo que puede conocerse acerca de él indica cómo son realmente las cosas y cómo trabajan realmente las cosas” (Guba & Lincoln, 1994, p.6). Desde esta postura, la existencia del mundo no está sujeta a mi mirada. Las acciones de los actores pueden ser identificadas, conocidas, y desde ahí pueden ser estudiadas.

Sin embargo, Blaikie (2007) ha indicado que en el realismo se agrupan diferentes vertientes, como el realismo superficial, el conceptual o el profundo, y entre ellos se encuentra el realismo cauteloso, que es, sin duda, el que mejor recoge mi forma de entender la naturaleza de la realidad social.

El realismo cauteloso reconoce que existe una realidad externa independiente. Sin embargo, reclama que es imposible percibirla de manera exacta por las limitaciones de los sentidos humanos y dado que el acto de observación es un proceso interpretativo. Esta ontología se califica de cautelosa por la necesidad que tienen los investigadores de ser críticos frente a su trabajo, precisamente por esta fragilidad del ser humano. Dada esta circunstancia, el investigador nunca podrá estar seguro de que la realidad última ha sido descubierta. Sin embargo, de lo que sí está seguro es de que la realidad está afuera de sí mismo (Blaikie, 2007, p.15).

Esta ontología afirma que, además de ser una forma de entender la naturaleza de la realidad social, ofrece a quien investiga una visión sobre la naturaleza del ser humano. Frente a esta postura, H. Simon señala que no hay nada tan fundamental en la definición de una agenda de investigación y en la declaración de nuestros métodos de investigación como la visión de la naturaleza del ser humano que se estudia (En: Williamson, 2005, p. 46).

En este sentido, hay una gama de dimensiones humanas entre las que el investigador selecciona las más influyentes para su estudio. En este caso, las dos dimensiones más características, que definen mi manera de entender al ser humano, tienen que ver con su racionalidad limitada y con la intencionalidad como característica de sus acciones.

La racionalidad limitada ha sido descrita por Simon (1991) como el resultado tanto de la disponibilidad de información como de la capacidad limitada del ser humano para procesarla. Simon abandonó al concepto de hombre económico —racional y maximizador— por el concepto de hombre administrativo. En contraste con el primero, el administrativo propende por un curso de acción que es adecuado. Como lo presenta Simon, la simplificación acompaña la toma de las decisiones de los administradores (Pugh & Hickson, 2007).

En cuanto a la intencionalidad, este es un criterio de especial importancia para la temática de estrategia como parte de la administración. Quien tiene a su cargo el logro de objetivos previamente establecidos toma decisiones entre diversas alternativas y opta por aquella que, en su concepto, sea la mejor para el logro de los propósitos de la organización. Por su parte, el libre albedrío se reconoce como característico de las acciones humanas y contrasta con los determinismos de todo tipo.

Además de la existencia de las cosas, el ser humano es entendido como actor. Es decir, el ser humano está marcado por la intencionalidad en relación con sus actos, como alguien que busca el logro de objetivos, y si bien no está dotado con racionalidad perfecta, tanto por la disponibilidad de información como por su capacidad limitada para procesarla (Simon, 1991), como actor adelanta acciones motivadas y simplifica la realidad para poder accederla.

Esta forma de entender a los seres humanos lleva a que el supuesto ontológico del realismo se atenúe y que deba asumirse como un realismo cauteloso (Blaikie, 2007); específicamente, cuando reconoce que para el ser humano es imposible percibir de manera

exacta, por lo que el proceso de observación tiende a volverse interpretativo. En otras palabras, la realidad existe, es compleja y está afuera; pero el ser humano, con su racionalidad limitada, como alternativa, recurre a la interpretación para poder acercarse a ella.

Es de anotar que estas características del ser humano investigado son también las del investigador y tienen efectos tanto sobre la epistemología como sobre el proceso de investigación. En el caso del presente estudio, esta declaración es substancial, es un punto de convergencia con los principios de la escuela de la configuración, la cual se abordará más adelante.

3.1.2 La teoría de la contingencia como supuesto

Luego de revelar la ontología de la investigadora, de su concepción sobre el ser humano — tanto la del investigado como la de quien investiga—, así como de su ideología, y antes de seguir con la forma de conocer la realidad que estudia, tiene sentido no solo explicar cómo esta investigación se realiza en el supuesto de la contingencia, sino también identificar los lazos que esta teoría tiene con la epistemología de la configuración.

La escuela de la configuración está conformada por una comunidad de investigadores que comparten posturas y métodos de investigación para la estrategia en administración. En la base de la configuración se puede reconocer el supuesto de la contingencia (Miller, 1996; Mintzberg, 1979; Morgan, 1983). Es por este motivo que al optar por la escuela de la configuración como marco metodológico de esta investigación se asume también la contingencia como supuesto.

La teoría de la contingencia advierte que frente a la administración y la organización no hay conocimientos absolutos y, en oposición al enfoque clásico de la administración, sostiene que hay relación entre las condiciones del ambiente, la administración y las variables de desempeño. Sin embargo, esta relación no puede ser entendida como de causa-efecto, es

decir, no es el entorno el que determina el destino de la organización, pues hay espacio para las acciones del administrador.

La teoría de la contingencia se construyó a partir de diversas investigaciones en las cuales se indagó por la veracidad de los aportes teóricos de la escuela clásica de la administración (como amplitud del control, jerarquía, entre otros) en diferentes organizaciones eficaces (Burns & Stalker, 1961; Chandler, 1976 [1962]; Lawrence & Lorsch, 1975). Los resultados de estos trabajos llevaron a entender la importancia del entorno para la gestión de las empresas, y como alternativa a las teorías anteriores se fue edificando la de la contingencia.

Fueron Lawrence y Lorsch (1975) quienes inicialmente formularon la teoría de la contingencia. Los aspectos básicos de esta teoría se pueden resumir en dos: entender la organización como sistema y reconocer que las variables organizacionales y las ambientales se encuentran relacionadas. Concebir la organización como sistema implica entender que esta está conformada por subsistemas de recursos, políticas, prácticas y técnicas que interactúan con el microsistema, que es el entorno. Por tanto, lo que se busca desde la administración es la adecuación entre organización y entorno.

La contingencia es una de las grandes vertientes teóricas que se acogen en el campo de la administración. Esta forma de entender la administración ha contado con bastantes seguidores, y sus ideas son el soporte de la escuela de la configuración. Es precisamente de esta escuela de donde se toma la teoría para esta tesis. Para cerrar la exposición del marco filosófico que adopta la investigación, a continuación se introduce lo relacionado con la epistemología, es decir, se presenta el último de los cinco factores que lo componen.

3.1.3 La epistemología de la configuración

La epistemología da cuenta de la forma de conocer la realidad y, en buen grado, refleja la visión del investigador sobre la naturaleza de las cosas y sobre el ser humano (Stablein, 2005, p.87). Las características sobresalientes del ser humano y el realismo cauteloso ya fueron presentadas. Ahora corresponde ocuparse de la epistemología, que se encarga de establecer tanto el tipo de conocimiento que es posible como los criterios para juzgar lo que es adecuado y legítimo en términos del conocimiento; claro está, a la luz de un campo del saber y de un supuesto teórico. En esta investigación, los criterios del campo y del supuesto teórico los establece la *escuela de la configuración* en estrategia.

Es así como para esta investigación se asumen los supuestos epistemológicos que ha ido construyendo la escuela de la configuración y que son coherentes con el marco filosófico de la investigadora; específicamente, con el realismo cauteloso como faceta de su ontología. La validez del método está definida, en buena parte, por lo que es aceptado en un campo del conocimiento, y para esta investigación la confiere la escuela de la configuración.

La configuración se apoya en unos principios que definen tanto la forma de conocer como el tipo de resultados que valida. En primera instancia, la configuración le confiere a la práctica de la administración el carácter de objeto de estudio y acepta la propuesta de la contingencia cuando reconoce que no hay únicas formas de administrar; por el contrario, registra una variedad de alternativas de correspondencia entre la empresa —estrategia y estructura— y el entorno, que son las que hacen posible el logro de los resultados organizacionales. Sin embargo, la configuración le agrega a este supuesto de la contingencia su aceptación de una gama limitada de alternativas, que son las que finalmente la diferencian de otras corrientes.

La configuración sostiene que unas cuantas posibilidades de correspondencia entre la empresa y el entorno son las que propician la utilidad, el crecimiento o la permanencia de la

compañía (Miller, 1992; Mintzberg, 2005). Adicionalmente, no busca “la verdad”, averigua por apoyos para el quehacer de los administradores, y sus propuestas toman la forma de tipos que iluminan la práctica de la gestión.

La configuración se cimienta en la idea de que hay diferentes tipos de organizaciones que comparten atributos, lo que las hace homogéneas. Estos atributos no son fruto del azar: son factores que las caracterizan (Morgan, 1983, p. 22). A la luz de esta lógica se entiende que las organizaciones pueden ser agrupadas en tipos y que estos pueden ser aprehendidos como configuraciones que son coherentes. Lo anterior permite estudiar estados, situaciones, procesos y modos de transición (Morgan, 1983).

En este orden de ideas, la configuración ha aceptado que no hay formas únicas de administrar y que hay variados conjuntos de entorno-estrategia y estructuras (Miller, 1986; Mintzberg et al., 1998), es decir, ha admitido que hay diversidad en cuanto a las organizaciones y sus entornos. Es esta variedad —circunscrita a un cierto número— la que abre la puerta a las tipologías como respuesta válida para sus investigaciones.

Las tipologías identifican conjuntos de tipos ideales, cada uno de los cuales representa una combinación única de atributos organizacionales y contextuales (Doty & Glick, 1994), y han probado ser un enfoque popular para pensar sobre la estructura organizacional y la estrategia. Las tipologías contrastan con las clasificaciones, en la medida en que estas últimas permiten categorizar fenómenos en subconjuntos que no se interceptan y que recogen a todos los elementos observados. En otras palabras, la clasificación ofrece las reglas para separar, en una u otra calidad, las posibilidades descritas, mientras que las tipologías recogen tipos en los que no caben todos los fenómenos estudiados, por tratarse de alternativas no viables desde el punto de vista de los resultados esperados.

Los tipos y los grupos de tipologías son una forma de construir teoría, en la medida en que se identifican conceptos, se establecen las relaciones entre ellos, y estas relaciones pueden ser falseadas (Doty & Glick, 1994, p.233).

La configuración ha aceptado que no hay infinitas posibilidades en cuanto a la gestión, e incluso ha reconocido que se trata de unas cuantas alternativas plausibles, es decir, tipos. Estas alternativas, internamente coherentes con el entorno, también se han conocido como configuraciones (Mintzberg et al., 1998).

Dado que no hay modelos de gestión universales que resuelvan las necesidades de todas las variedades de organizaciones y en todos los momentos, la configuración con sus tipologías propone alternativas entre las cuales seleccionar.

En la configuración se ha reclamado la necesidad de mantener la investigación tan inductiva como sea posible (Mintzberg, 1979). No obstante, una forma de falsación es la que mejor describe el proceso de hacer sentido, es decir, de llegar a resultados. En otras palabras, se busca mantener el proceso de la recolección y el análisis de los datos tan inductivo como sea posible, sin la intención de probar una hipótesis. Esta etapa de inducción es seguida por otra en la cual se busca construir sentido.

Es en esta última donde se pone a prueba la validez de las hipótesis tentativas, las cuales se van refutando y se proponen otras, y así sucesivamente hasta llegar a una alternativa de respuesta razonablemente buena. Esta respuesta toma la forma de aporte teórico, que es provisional en la medida en que otras investigaciones pueden venir a continuar el proceso o a proporcionar nueva información que cuestione o incluso que derrumbe lo propuesto. Se debe recordar que esta provisionalidad es característica de lo que se conoce como ciencia (Mintzberg, 2005). Adicionalmente, en administración, y en especial en el supuesto de la contingencia, el conocimiento busca apoyar el quehacer de los administradores y no ofrecer fórmulas infalibles para la gestión de las empresas.

La escuela de la configuración cuestiona la sobregeneralización en la investigación sobre organizaciones y, en contraste, propone como alternativa las clasificaciones, las taxonomías y las tipologías. En este orden de ideas, la lógica de la configuración cuestiona las

investigaciones que se enfocan en la interacción de un número limitado de variables, pues estas miradas fraccionadas dan cuenta tan solo de una relación entre pocas variables de un conjunto mucho más amplio que es necesario considerar cuando se busca aportar conocimiento al campo de la estrategia en administración (Hafsi & Thomas, 2005). Por el contrario, la configuración, cuya mirada integra diversos factores organizacionales y del entorno, pondera las bondades del estudio de caso como estrategia de investigación (Mintzberg, 2005; Pettigrew, 1990).

La epistemología también define la postura del investigador frente a su objeto de estudio. Así, el investigador asume un lugar frente a su objeto y selecciona entre dos extremos: una postura desde afuera y una postura desde adentro (Evered & Reis Louis, 2005, p.91). Mientras la primera ha sido caracterizada como positivista, o ha definido al positivismo, la segunda es la que se ha privilegiado con ontologías más posmodernas. Ambas posturas han sido acompañadas por unos supuestos de validez. Tomando como punto de partida estas ideas, en esta investigación se asume una mirada desde afuera que se corresponde con la postura del realismo cauteloso y con la tradición de la configuración (Morgan, 1983).

Partiendo de esta mirada desde afuera, las bases de la validación están en la observación y, por lo tanto, el rol del investigador se puede entender como de observador. En el caso de la estrategia en administración, lo que se estudia son las acciones de los administradores como respuesta al entorno y a su percepción sobre él. Como se mencionó anteriormente, tanto el administrador como el investigador comparten limitaciones en cuanto a su racionalidad. En el caso del administrador, la racionalidad limitada tiene efectos sobre las decisiones que toma; en cuanto al investigador, estas limitaciones afectan su capacidad para describir y explicar lo que observa. Como se reconoce, la postura realista cautelosa y la racionalidad limitada tienen efectos sobre el tipo de conocimiento que se puede generar y a su vez sobre la forma de entender los datos y su significado.

Dado que esta es una investigación desde afuera, se busca que el investigador esté desligado de la situación que se estudia, es decir, de las acciones de los administradores

frente a las reglas de juego formales. Se asume que el investigador no tiene mayor efecto sobre su objeto de estudio, pues las situaciones son independientes de él. Los datos son recogidos por medio de instrumentos y luego son analizados en busca de patrones en los comportamientos. El conocimiento es validado por medio de procesos metódicos y lógicos.

A continuación se describirá el diseño metodológico de la investigación, como una manera de dar cuenta del proceso y su validación interna para la construcción de conocimiento. En consecuencia, se presenta el estudio retrospectivo de caso como estrategia de investigación, se describe el objeto y se justifica la elección de Argos en el entorno colombiano, entre 1960 y 2007, como unidad de estudio.

3.2 EL ESTUDIO RETROSPECTIVO DE CASO, LA ESTRATEGIA²¹ DE INVESTIGACIÓN

En consonancia con la postura filosófica de la investigadora, presentada en el apartado anterior, y dado que ella acoge los supuestos de la configuración, en los que, sin duda, la teoría de la contingencia es un supuesto fundamental, en la presente investigación se ha optado por el estudio retrospectivo de un caso.

Esta decisión se justifica tanto por el tipo de preguntas como por lo que es aceptado como válido en la configuración. Los estudios de caso son altamente valorados en estrategia y son característicos de la configuración (Mintzberg et al., 1998), pues ellos se enfocan en una única unidad, a la cual se busca estudiar en su entorno natural y en profundidad. Para ello se consultan diferentes fuentes y se dejan de lado tanto los controles experimentales como los estadísticos.

²¹ La palabra estrategia se usa en este trabajo con frecuencia, y en la mayoría de los casos hace referencia a un campo del conocimiento administrativo o a las acciones que este acoge. En este apartado se usa la palabra estrategia para identificar las alternativas entre las cuales selecciona el investigador social para dar respuesta a sus preguntas.

Con el estudio de caso se trata de iluminar una decisión o un conjunto de ellas, y se busca responder a dos preguntas: por qué son tomadas dichas decisiones y cómo son implementadas (Yin, 2003, p.12). En el estudio de caso, el entorno cumple un papel protagónico (Yin, 2003, p.12). Las preguntas que sirven de guía son del tipo descriptivo explicativo, y desde ellas se busca extender el conocimiento sobre las acciones de las empresas, es decir, construir conocimiento para el campo de la estrategia en administración, lo que va más allá de la comprobación de hipótesis. En este sentido, este trabajo se apoya en la descripción, y es a partir de ella que se construyen los aportes teóricos.

Esta estrategia de investigación ofrece como ventaja el conceder espacio para acercarse a la complejidad de la unidad que es objeto de estudio. Además, admite flexibilidad para la recolección de datos y deja al criterio del investigador la profundización en aquellos temas que en el proceso se presenten como de mayor interés para dar respuesta a las preguntas que la guían. Adicionalmente, se pueden ampliar aquellos temas que se consideren de utilidad para la generación de hipótesis e ideas a partir del estudio detallado de situaciones especialmente representativas.²² Si bien esta estrategia de investigación muestra fortalezas como las presentadas, también tiene debilidades, como cualquier otra alternativa. Entre las debilidades se destaca el hecho de que algunos temas se puedan dejar de lado y que la profusión de información lleve a la pérdida del foco de la investigación.

Por su parte, la investigación retrospectiva es definida como la que utiliza las técnicas, metodologías y actividades que permiten la observación, descripción y clasificación del fenómeno organizacional, de tal manera que los procesos puedan ser identificados y empíricamente documentados (Miller & Friesen, 1982, p. 1013). La mirada retrospectiva es un buen complemento para los estudios de caso, en la medida en que ella hace posible la comparación de periodos en el tiempo y por ende da cuenta no solo de las especificidades, de lo que cambia, sino también de lo que permanece. A partir de ello, permite identificar el

²² En el concepto de Mintzberg (2005) y de la escuela de la configuración en general, el estudio de caso en profundidad ofrece la posibilidad de construir teoría, de hacer aportes para las clasificaciones, las tipologías o las taxonomías, así como para los modelos. Los aportes de los estudios de caso deben ser objeto de nuevos estudios, tanto como todos los aportes teóricos. Toda teoría debe estar sujeta a la falsación.

sentido de cada una de las decisiones y acciones de los administradores. Estas miradas han sido valoradas en el campo de la estrategia, sobre todo por los aportes de los estudios de caso.

Para estudiar la estrategia es recomendable entenderla como un proceso en lugar de considerarla como un estado (Hinings y Greenwood, 1996; Pettigrew, 1992); por esta razón, autores como los referenciados han señalado la necesidad de recoger información en el tiempo, es decir, tener en cuenta acción y movimiento. Por ejemplo, la investigación de Pettigrew sobre ICI (1985) recorre el período comprendido entre 1969 y 1985, la de Mintzberg y McHugh (1985) sobre la NFB se ocupa de los cambios estratégicos entre 1939 y 1975, y la de Chandler ((1962) - 1976) recorre el periodo previo y el que siguió a la implementación de la estructura descentralizada en cuatro casos. En el caso de Du Pont, considera el periodo de 1902 a 1921, en General Motors estudia de 1916 a 1925, en el caso de Jersey Standard estudia lo ocurrido entre 1916 y 1927 y en el de Sears se ocupa del período entre 1925 y 1932. Los estudios de caso en el tiempo han sido presentados por Eisenhardt (1989; Eisenhardt & Graebner, 2007) como ejemplos a partir de los cuales se puede construir teoría.

3.2.1 El objeto de estudio

El objeto de estudio en esta investigación son las acciones de las empresas sobre las instituciones formales del orden nacional, entendiendo que estas acciones se realizan desde estructuras organizacionales. Vale la pena resaltar que el punto de vista de este trabajo es desde la empresa y no desde el Estado, el mercado u otro actor social. Desde la empresa, se busca observar las acciones que esta adelanta y que están encaminadas a intervenir tanto sobre la definición como sobre la aplicación de las reglas de juego formales.

Las acciones de las empresas se realizan desde la estructura organizacional. Es por esto que son del interés de esta investigación los momentos de los cambios en las reglas de juego formales y la aplicación de las mismas, así como las acciones que adelanta la empresa y la

estructura organizacional desde la cual ella interviene. La mirada desde la empresa a las reglas de juego formales contrasta con la perspectiva de otros trabajos de economía colombiana (Bejarano, 1985; Giraldo, 1997; Kalmanovitz, 1991; Poveda Ramos, 1984; Sáenz, 1990) o de ciencias políticas (Donadío, 1991; Misas, 1998; Rettberg, 2003) que privilegian el conocimiento de los efectos de ciertas acciones sobre el entorno institucional colombiano. El interés de la presente investigación se centra en las acciones de la empresa en sí mismas y no en sus efectos.

Las tres categorías presentadas en el primer capítulo (instituciones formales, acciones estratégicas y estructura organizacional) han permitido mantener el foco y dejar de lado otras temáticas institucionales que, si bien son interesantes, deben ser objeto de otros estudios posteriores. Sin duda, tener claridad sobre el objeto de estudio, así como definiciones de los conceptos, permite afinar el carácter sistemático de la investigación.

3.2.2 Argos como caso de estudio

Esta investigación busca ampliar el conocimiento sobre la interacción entre las acciones estratégicas y la estructura organizacional, acciones que están encaminadas a intervenir sobre las reglas de juego formales. Para dar respuesta a las preguntas sobre cómo se realizan estas acciones, se optó por el estudio retrospectivo de un caso, y el elegido para llevarlo a cabo fue el grupo económico Argos, en el período comprendido entre 1960 y 2007, en el entorno colombiano.

La elección de este caso tiene que ver con lo observado y reflexionado durante una experiencia investigativa anterior, en la cual se indagó por las funciones corporativas del Grupo Empresarial Antioqueño (Londoño C., 2003), uno de los cuatro principales grupos económicos colombianos, y del cual Argos forma parte. Las acciones de las empresas para construir entorno se convirtieron en pregunta de investigación, y las características de esta organización, así como el acceso a la información de la empresa, fueron aspectos que también contribuyeron a su elección como caso de estudio.

Esta decisión se apoyó también en los criterios que se establecen cuando se desea ampliar el conocimiento sobre un fenómeno y construir teoría (Eisenhardt & Graebner, 2007). En esas situaciones, donde se busca la construcción de planteamientos teóricos, se debe seleccionar un caso que por sus condiciones revele y ofrezca riqueza en los detalles de la situación a estudiar. En palabras de Eisenhardt y Graebner (2007, p. 27), se trata de buscar una situación extrema, que sea inusualmente reveladora. Tanto Argos como Colombia son situaciones extremas y, en cuanto tales, definen un caso especialmente revelador.

Colombia es un país donde las reglas de juego formales, en sus etapas tanto de definición como de aplicación, ofrecen retos para quienes tienen la responsabilidad de dirigir las empresas. Es un Estado donde además los cambios tanto en lo económico como en lo político son frecuentes. Prueba de ello son las reformas a la Constitución Política del país, al modelo económico y a las reglas de menor nivel, como la normatividad tributaria o la laboral. Adicionalmente, en términos generales, la capacidad del Estado para hacer cumplir las reglas que aseguran la vida y los bienes de las personas ha sido precaria. En este sentido, Palacios (2003, p. 15) señala:

La debilidad estatal es manifiesta en la fragilidad de la base fiscal; en pasmosos índices de evasión; en la rigidez y conservadurismo de las políticas y del gasto público; en la liviandad del ethos de los funcionarios públicos que responde ante todo a la lógica de los sistemas clientelares [...]; en la patente desigualdad al acceso a la ley y en la ineficacia de ésta para resolver los conflictos; en el carácter tardío y débil del laicismo y de la educación pública.

Sin duda, el caso colombiano es especialmente interesante para estudiar las acciones de las empresas en relación con las reglas de juego formales.

Pasando ahora a la empresa, esta debe tener unas condiciones que le confieran la capacidad de intervenir sobre las reglas de juego formales, de las que Argos es un buen representante. Para las preguntas que se busca responder, una situación extrema tiene que ver con el poder

de negociación frente al Estado (North, 1993a). En concordancia con esto, se ha señalado que las empresas más grandes son las que realizan actividades políticas (Grier et al., 1994; Schuler et al., 2002{Lenway, 1991 #167). Entre estas empresas, aquellas cuyos ingresos dependen de los contratos del Gobierno son las que ejecutan este tipo de actividades con mayor frecuencia (Lenway & Rehbein, 1991; Schuler et al., 2002{Wilson, 1990 #353); se sugiere, además, que las que participan en industrias concentradas tienen un mayor incentivo para adelantar actividades políticas (Schuler et al., 2002).

Argos reúne las condiciones de caso revelador por ser una empresa de trayectoria, gran generadora de empleo y con peso en la ANDI, el principal gremio colombiano durante buena parte del tiempo del estudio (Urrutia Montoya, 1983). Adicionalmente, Argos es parte del Grupo Empresarial Antioqueño (Londoño C., 2003). Esta vinculación sitúa a Argos en una posición privilegiada para intervenir en las reglas de juego.

La elección del período de estudio (1960-2007) se hizo con base en varios criterios: a) la disponibilidad de información empresarial, pues desde 1960 en Colombia es obligatoria la publicación anual de los informes y balances; b) la estabilidad de las instituciones formales, lo cual significa que los cambios institucionales constituyen rupturas estructurales, de carácter ocasional, que sólo se identifican al considerar períodos relativamente largos, de decenas de años (Williamson, 2000); c) que en el período elegido se dieron cambios notorios en las instituciones colombianas: Constitución Política de 1991, nueva legislación laboral, cambios en la seguridad social y apertura económica.

3.3 EL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN

En este estudio se ha seguido la línea de Mintzberg (1979, p.584), al mantener la investigación tan inductiva como sea posible, por lo menos en las etapas de recolección y análisis. Esta postura es la que permite hacer descubrimientos (Mintzberg, 2005), lo que contrasta con los trabajos deductivos, con los cuales se busca negar o confirmar lo que ya es conocido. Este autor resume en dos etapas este proceso: la primera tiene que ver con el trabajo de detective, que consiste en identificar indicios y reconocer patrones y consistencias. Sin embargo, se registra que este no es un proceso ordenado. Esta etapa es seguida por otra, en la que se generan ideas para los aportes teóricos, en forma de clasificaciones, tipologías o taxonomías (Mintzberg, 2005).

Para esta tesis se tuvieron en cuenta las dos etapas mencionadas: de un lado, se presenta la detectivesca, la de recolección de la información y el análisis, y, del otro, la que se relaciona con la tarea de sintetizar e inferir a partir de los datos, buscando construir conocimiento para la estrategia. Este acercamiento pretende establecer clasificaciones que apoyen la práctica administrativa. A continuación se presentan los métodos con los cuales se adelantaron las actividades en las dos etapas señaladas.

Aprovechando la flexibilidad que ofrece el estudio de caso como estrategia de investigación, el proceso adelantado en este trabajo ha sido el resultado de un plan previamente establecido, de etapas y momentos. Por esta razón, las fases relacionadas con la búsqueda y el análisis de la información pueden entenderse mejor como un proceso emergente, como un cúmulo de decisiones justificadas que se fueron tomando, y en muchas ocasiones fue necesario rectificar y cambiar el rumbo.

3.3.1 La recolección y el análisis de los datos, o la labor de detective

El estudio del caso Argos y, específicamente, de las acciones de la empresa sobre las reglas de juego formales del orden nacional, fue un proceso exigente, puesto que no se contaba con información que diera cuenta de dichas acciones de manera sencilla y detallada. Es decir, fue necesaria la construcción de los datos a partir de diversas fuentes, y el proceso implicó tomar decisiones sobre información incompleta, así como establecer maneras de reunir la variedad de datos, reducir el número de registros para hacerlos manejables y guardarlos de tal forma que se asegurara su accesibilidad.

Para recoger la información generada durante cincuenta años sobre los tipos de instituciones formales en las que interviene la empresa, sobre las acciones que adelanta y sobre las estructuras organizacionales desde donde las realiza, se recurrió a dos técnicas: la consulta de archivos y las entrevistas.

La consulta de los archivos y de fuentes documentales es característica de los estudios históricos, y ha sido la privilegiada por diferentes investigadores de la escuela de la configuración (Chandler, (1962) - 1976; Khandwalla, 1973; Mintzberg & McHugh, 1985; Pettigrew, 1990). Las ventajas de los archivos son amplias; sin embargo, al igual que todas las fuentes de información, presentan dificultades. Para este trabajo específico, una de las limitaciones que se encontró tuvo que ver con los cambios en las políticas de las publicaciones y con la suspensión de algunas fuentes. Esto es comprensible cuando se acomete el estudio de períodos de tiempo tan largos como el seleccionado.

Precisamente por eso se consultaron diversos archivos. En esta investigación se revisaron sistemáticamente seis colecciones de fuentes documentales: los informes de la Junta Directiva y del presidente para la Asamblea de Accionistas de Argos desde 1960 hasta 2007; la prensa local, específicamente el periódico *El Colombiano*, entre 1960 y 2007; la *Revista de la Andi* entre 1966 y 2007; el noticiero Andi desde 1960 hasta 1967; los boletines ICPC entre 1973 y 2007, y los boletines Andi entre 1960 y 2000, año en que

fueron suspendidos. Estas fuentes se complementaron con otras publicaciones, como libros, artículos, tesis de grado y páginas web, y, en temas jurídicos, con la información de bases de datos. Si bien se trata de una mirada desde la empresa a los temas institucionales formales, las fuentes jurídicas eran de importancia para dar cuenta tanto de lo que se estaba modificando como de lo que se estaba implementando.

Las fortalezas de las fuentes documentales como memoria histórica han sido ampliamente reconocidas en el campo de la investigación; así lo expresa Abad Faciolince (2009, p. 15) cuando dice:

Si la vida es el original, el recuerdo es una copia del original y el apunte una copia del recuerdo. Pero ¿qué queda de la vida cuando uno no la recuerda ni la escribe? Nada, por un simple hecho: porque ya no lo recordamos. Todo lo que no se recuerda ha desaparecido para siempre.

Sin embargo, en la mayoría de los documentos obtenidos para la temática en estudio se encontraron solamente indicios de las acciones de la empresa en relación con las reglas de juego formales, y es por ello que fue necesario recurrir a otro tipo de fuentes primarias, como las entrevistas y otras fuentes, para complementar la información encontrada en los documentos. Las entrevistas, sin duda, tienen un carácter anecdótico y están marcadas por la visión y el interés del entrevistado; no dan cuenta de fechas, y en ellas se pierde la cronología de los hechos, no obstante, enriquecen la mirada.

Las entrevistas permiten conocer la historia desde una perspectiva particular: la misma historia de vida de las personas entrevistadas. De esta manera, luego de contrastar las versiones particulares y de cotejarlas con algunas fuentes documentales sobre el mismo acontecimiento o sobre procesos narrados, se puede enriquecer la información para la labor investigativa. La entrevista se constituye en una fuente de información clave, ya no para conocer el acontecimiento o el proceso en sí mismo, sino para acceder a algo más íntimo, a una información que muchas veces no se encuentra en las demás fuentes: antecedentes,

desarrollo de debates y otras situaciones que ilustran las motivaciones y que reflejan las complejidades propias de las acciones de las empresas.

Para las entrevistas se buscó establecer contacto con las personas que habían tenido a su cargo alguna responsabilidad frente a los temas institucionales en Argos. Es así como se entrevistaron catorce personas que han sido responsables de las acciones estratégicas institucionales (ver lista de cargos en las fuentes consultadas). No todos los empleados que participaron en lo relacionado con las reglas de juego formales pudieron ser entrevistados, bien fuera porque han muerto, por problemas de salud, o porque no lo deseaban. Pero, al mismo tiempo, la lista original de entrevistados se fue incrementando con las sugerencias de los mismos entrevistados, y de esta manera se aumentó la nómina de los actores.

Para cada una de las entrevistas, la investigadora preparó un cuestionario específico basado en la información documental y buscó mantener abierto el contacto con los entrevistados para tener la oportunidad de repreguntar y profundizar sobre situaciones que así lo demandaran. En el curso de las diferentes charlas tomó nota sobre los rasgos sobresalientes de los entrevistados y sobre los temas destacados. Cada momento de las entrevistas fue a su vez conservado. Estas entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas. Una vez convertidas en texto escrito, se procedió a señalar y a separar los apartados de mayor interés para la investigación. A cada una de las entrevistas se le asignó un código (de E1 a E14), con el cual será referenciada a lo largo del texto.

En las entrevistas a los empleados actuales de Argos se evidenció que la información sobre la cual podían expresarse con mayor propiedad era la relacionada con las actividades que ellos adelantaban en ese momento. Como era de esperarse, la cercanía en el tiempo con las acciones brindó la posibilidad de presentar de manera minuciosa los detalles en relación con ellas. Lo anterior contrasta con la vaguedad de las respuestas que se obtuvieron cuando se les preguntó por acciones llevadas a cabo en el pasado. En unos cuantos casos, esta situación creó la necesidad de ampliar el período de tiempo estudiado hasta el año 2010. La

información adicional obtenida por medio de las entrevistas complementaba de manera significativa las respuestas buscadas en esta investigación.

Inicialmente, la información recolectada tanto en los archivos como en las entrevistas fue recogida en bases de datos independientes. En el caso de los archivos se estructuraron páginas de Excel en las que se guardaba la información y los datos de las fuentes de donde esta había sido obtenida. En ese momento el volumen de información empezó a volverse inmanejable, y se ensayaron diferentes alternativas para escoger las situaciones que iban a ser estudiadas y la forma de codificar todos los contenidos. La Tabla 3.1 resume las principales técnicas de recolección y análisis de la información, así como algunas herramientas utilizadas.

Tabla 3.1. Resumen de técnicas, instrumentos y fuentes

| Estrategia de Investigación | Técnicas de Recolección de Información | Técnica de Análisis | Herramientas de Análisis y Sistematización |
|--|---|---|--|
| Estudio de caso | Revisión documental | Temáticas normativas organizadas cronológicamente | Matrices analíticas |
| | Informe de la Junta Directiva de la Compañía de Cemento Argos S. A, 1960- 2007 | | |
| | Boletín Andi, 1960-1968 | | |
| | Noticiero Andi, 1962-1968 | | |
| | Boletines Andi económico, comercio exterior, social, laboral y parlamentario, 1968-2000 | | |
| | Revista Andi, 1966-2007 | | |
| | Boletín ICPC, 1973-2007 | | |
| | Periódico <i>El Colombiano</i> , 1960-2007 | | |
| | Fuentes jurídicas | | |
| | Juriscol | | |
| | Entrevista Semi-estructurada | | |
| Responsables de las acciones estratégicas institucionales en representación de Argos | | | |

Elaborada por la autora

Cabe recalcar que buena parte de los cambios en las reglas de juego formales que se dan en Colombia son del interés de Argos (E9). Por este motivo, fue preciso seleccionar las situaciones que serían objeto de estudio, y se optó por aquellas referidas en los informes de la Junta Directiva. Esto definió el conjunto del que luego saldrían los eventos que serían estudiados. Con estos datos como punto de partida, para reconstruir las acciones y para identificar la estructura organizacional, se realizaron entrevistas y se buscaron los datos en las demás fuentes.

Para el manejo de la información se optó por etiquetarla con la regla de juego formal que estaba en proceso —número de la ley o del decreto y el año— Un ejemplo de la manera como se procedió fue clasificar en un primer momento por los temas institucionales. Así, se dividieron las referencias en materia laboral, tributaria, ambiental, de control de precios, entre otras. En cada subgrupo de temas se diferenciaron las normas que habían sido referenciadas por la empresa (mediante los balances y las entrevistas) y estas fueron etiquetadas con los números que las identifican (Ley 50 de 1990, por ejemplo). En algunos casos, especialmente cuando se trató de aplicaciones de derechos de propiedad, se recurrió a nombres representativos (Cerro Albornoz, por ejemplo). Esto permitió reunir la información y, a su vez, tamizarla. Sin duda, volúmenes importantes de datos se dejaron de lado, pero esto es característico después de la consulta de archivos.

Para organizar la información se intentaron diferentes alternativas. Se construyeron diversos instrumentos y finalmente se optó por matrices de doble entrada donde se identificaba la ley y se resumía qué había hecho cada uno de los actores ante la situación de cambio o de aplicación de la regla de juego. La forma de dicha matriz se presenta en la Tabla 3.2

Tabla 3.2 Matriz de análisis

| Regla de Juego | Descripción | Acciones de Argos | Acciones del Grupo Empresarial | Acciones del Gremio Específico | Acciones del Gremio General | Acciones del Asesor Independiente |
|----------------|-------------|-------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| | | | | | | |

Elaborada por la autora

Como se mencionó anteriormente, el punto de partida para indagar sobre las acciones de Argos fueron las pistas que ofrecieron los informes de la Junta Directiva y del presidente de la empresa. Estas pistas se asumieron como indicios de las acciones, y a partir de ellas se procedió a indagar y a complementar la información con otras fuentes, lo que se transformó en una especie de “proceso policial”. Lo máximo que se logró identificar frente a algunos

temas institucionales formales fue el interés expresado por la empresa, aunque fue poca la información que se pudo obtener en materia de acciones. Como se señaló, para completar los cuadrantes de la matriz presentada se recurrió a las entrevistas, así como a la consulta de otros archivos. En algunos casos fue posible complementar la información; sin embargo, en otros fue necesario descartar algunos cambios en las instituciones formales.

Luego de organizar las matrices se elaboraron unos gráficos cronológicos de las acciones y de los actores que las habían llevado a cabo. Se recurrió a ellos porque los mapas visuales son formas prácticas de ordenar grandes cantidades de información en espacios pequeños y permiten la representación simultánea de varias dimensiones. Adicionalmente, estos instrumentos son aptos para sintetizar y facilitan la comprensión (Langley, 1999, p. 700). Estos mapas, tradicionales en la investigación cualitativa configuracional (Mintzberg & McHugh, 1985; Mintzberg & Waters, 1985), también han sido valorados para los trabajos retrospectivos. Es obvio que dichos mapas no son teoría, sólo son pasos intermedios entre los datos y una conceptualización más abstracta (Langley, 1999, p.702).

En los mapas visuales, frente a cada evento se hace referencia a los actores que se ocuparon de las actividades. Esto sirve a su vez de ayuda para hacer descripciones. Adicionalmente, en cada apartado se introducen algunos recuadros que dan cuenta de hechos de importancia y que pueden tener efectos sobre las acciones de la empresa. Con esta información se procedió al análisis. La Figura 3.1 es un ejemplo de los mapas visuales que se construyeron.

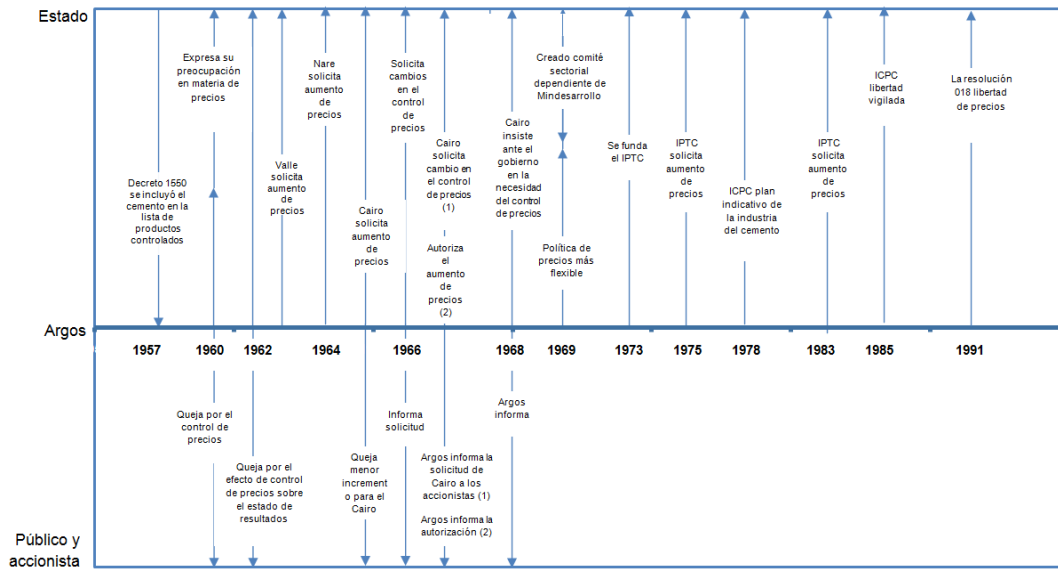


Figura 3.1 Acciones de Argos sobre el control de precios

Elaborada por la autora

En este estudio de caso se profundizó sobre 94 eventos, en los que se pudieron documentar las acciones que realizó la empresa acerca de las reglas de juego formales y se indagó sobre la estructura organizacional desde la cual tales acciones fueron realizadas. Estas no son todas las intervenciones, ni se revisaron todos los cambios en las reglas de juego formales que se llevaron a cabo en Colombia durante los cincuenta años objeto de este estudio. Se tuvieron en cuenta acciones adelantadas por Argos sobre reglas de juego formales, que permitieran hacerse a una idea sobre los que esto significa desde el punto de vista de la gestión.

3.3.2 Hacer sentido, o los aportes teóricos de la tesis y su validez

El proceso de hacer sentido es sin duda una etapa fundamental de la investigación. En última instancia, es esta actividad la que hace posible los aportes teóricos y la que, al fin de cuentas, justifica este tipo de labor. El objetivo que se busca con la investigación es la construcción de conocimiento valioso para la estrategia, y los datos por sí solos no lo

proporcionan. Es por esto que el compromiso del investigador es buscar el sentido, y para ello toma información del análisis y hace inferencias sobre las relaciones estudiadas.

No es suficiente recoger información y ordenarla; es necesario llegar a la síntesis. Sin embargo, tratar de entender la manera como esto se lleva a cabo es difícil. Según Mintzberg (2005), dar cuenta de esta actividad tan humana puede ser la función de un psicólogo cognitivo. Acercarse a la manera como se llega a la síntesis es un poco aventurarse a presentar la forma como la mente humana crea.

A medida que se hacía el análisis de la información y la síntesis de la misma, se iba buscando un modo de explicar los diferentes tipos de acciones estratégicas que se identificaban y de caracterizar las acciones estratégicas institucionales, en un proceso en el que se jugaba con la información poniendo a prueba tanto las hipótesis sobre la forma de clasificación como las explicaciones; de esta manera se iba llegando a la conclusión sobre una forma de acciones estratégicas institucionales-estructura organizacional-entorno, es decir, a *un tipo*. Estas tentativas se ponían a prueba con los diversos eventos estudiados. Con frecuencia, las clasificaciones se desmoronaban, por lo que era necesario reconsiderar, crear otras posibilidades, buscar nueva información. Todo el hacer sentido fue además un proceso de contrastar los hallazgos con la bibliografía sobre la CPA y de la estructura organizacional. Todo el proceso seguido refleja adecuadamente el paso a paso propuesto por Eisenhardt (1989, p. 533).

Tal vez una manera de explicar ese proceso de hacer sentido es compararlo con alguien que busca formas de ordenar las piezas de un rompecabezas que se fueron reuniendo durante la recolección y el análisis de los datos. En el caso de este trabajo se recurrió a dibujos y a gráficos por medio de los cuales se buscaba explicar y nombrar. Estas tentativas teóricas — alternativas para poner juntas las piezas del rompecabezas— se sucedían, y daban lugar a nuevas clasificaciones y a explicaciones.

El hacer sentido es, ciertamente, la etapa más demandante del trabajo; y si bien se recurrió a los mapas visuales, estos no siempre fueron los mejores aliados para las ideas de clasificación. A menudo fue necesario regresar a los datos crudos y sin elaboración, para aclarar las relaciones entre acciones estratégicas institucionales-estructura organizacional-entorno. El mejor instrumento en esta etapa de hacer sentido es sin lugar a dudas el investigador.

Los mapas visuales fueron de especial utilidad para entender los procesos; sin embargo, el punto de partida fue una lectura profunda de los datos. Los apartes de los archivos y las entrevistas transcritas fueron leídos una y otra vez, y en cada caso se iba seleccionando el verbo que mejor daba cuenta de la acción emprendida. Con los verbos elegidos se empezaron a mirar las estructuras organizacionales desde las cuales la acción era emprendida.

Los aportes teóricos para el quehacer administrativo se pueden entender en tres sentidos: las instituciones formales sobre las que interviene la empresa, las acciones que adelanta la empresa y el reconocimiento de un tipo de estructura organizacional, el prisma, desde la cual se adelantan las acciones.

Las clasificaciones y el prisma que se ofrecen como aportes teóricos de este trabajo son el resultado de reconocer patrones en los tipos de reglas y en sus etapas, así como sobre las acciones adelantadas y sobre las estructuras organizacionales alternativas en las cuales se apoyaban tales acciones.

Finalmente, en cuanto a la presentación de los resultados, se buscó una manera de exponer las acciones estratégicas institucionales adelantadas por Argos y se optó por organizarlas temáticamente y de manera cronológica. En este orden de ideas, las acciones emprendidas frente a la reglamentación de los negocios y las que buscaron asegurar los derechos de propiedad se separaron en dos períodos, cuyo punto de quiebre fue el cambio constitucional (Constitución de 1991) y del modelo económico llevado a cabo por ese mismo tiempo. En

esta presentación se quiso mantener la referencia a las condiciones del entorno que enmarcaban tales acciones. Así mismo, se presentaron retratos de Argos en diferentes momentos, pues al tiempo que se daban cambios en el entorno, Argos como actor también se modificaba. Estos cambios en la empresa tuvieron efectos sobre la manera de realizar las acciones estratégicas institucionales.

Por tratarse de un caso en un contexto con sus propias especificidades, los aportes teóricos de esta tesis deben ser entendidos en el marco de un entorno y de una clase de empresa. Frente al entorno, es necesario reconocer que se trata de uno que tiene como particularidad la alta frecuencia en los cambios de las reglas y la debilidad del Estado para hacerlas cumplir. En cuanto a la empresa, esta debe tener poder de negociación frente al Estado. Por todo lo anterior, vale la pena precisar que los resultados de esta investigación buscan aportar a la práctica administrativa de aquellas personas que tienen la responsabilidad de alcanzar objetivos en empresas de las condiciones mencionadas y en entornos con características similares a las colombianas, especialmente en lo que tiene que ver con el hacer cumplir y con la seguridad de los derechos de propiedad.

3.4 CONCLUSIONES

El método de la investigación es un proceso de reflexión y de toma de decisiones guiadas por la búsqueda de coherencia entre el ser del investigador, las preguntas y el paso a paso seguido para llegar a repuestas y a las nuevas preguntas que se plantean. En este capítulo se presentó tanto el marco filosófico de la presente investigación como los métodos seleccionados para llegar a la construcción de sentidos alrededor de la forma de hacer clasificaciones de las acciones estratégicas institucionales y de definir un tipo de estructura organizacional para intervenir sobre las reglas de juego formales. Estos resultados tienen la forma de aportes teóricos válidos en la escuela de la configuración de la estrategia.

El marco filosófico de la investigación reúne cinco categorías: facetas de la ontología, la epistemología, la ideología, las imágenes de la naturaleza humana y el supuesto teórico. Las

facetas de la ontología de la investigadora están representadas por el realismo cauteloso. Adicionalmente, la racionalidad limitada y la intencionalidad se consideran como dos características sobresalientes del ser humano, y se reconoce la teoría de la contingencia como el supuesto teórico en el que se apoya esta investigación. En cuanto a la postura ideológica de la investigadora, se asume la capitalista como un supuesto que deja su marca en esta investigación. En cuanto a la epistemología, se reconoce que esta investigación acoge la de la escuela de la configuración en estrategia, que es coherente con los demás factores que integran el marco filosófico.

Con este marco como base, se presentó la elección del estudio retrospectivo del caso como estrategia de investigación, por ser una alternativa que permite llegar a respuestas para las preguntas de investigación planteadas y por la aceptación de este método en la tradición de la escuela de la configuración, especialmente en su enfoque cualitativo.

En este apartado se justificó la elección de Argos en el entorno colombiano entre 1960 y 2007 y se mostró cómo se llevó a cabo el proceso de recolección y análisis de los datos y de hacer sentido. Claramente, se trata de un diario del viaje investigativo y de referencias al plan. En el capítulo siguiente se presentan las acciones de Argos sobre las reglas de juego formales y la gama de alternativas de estructuras organizacionales desde las cuales fueron emprendidas.

CAPÍTULO 4
LAS ACCIONES Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE ARGOS PARA
INTERVENIR SOBRE LAS REGLAS FORMALES EN EL ENTORNO
COLOMBIANO ENTRE 1960 Y 2007

Argos es una empresa cementera colombiana que opera en la cuenca del Caribe y con inversiones en negocios de diversos sectores. Esta empresa ha intervenido en el proceso de cambio de la normatividad colombiana y, a su vez, en la etapa de aplicación de la misma. Esta actividad es otra de las responsabilidades de los ejecutivos de la empresa.

Este capítulo da cuenta de las acciones adelantadas por la empresa y considera el período de 1960 hasta 2007. En este medio siglo se dieron cambios de magnitud en cuanto a la Constitución colombiana y al modelo económico. En 1991 se dio un cambio en la Constitución del país y, en lo económico, los primeros años del período estudiado estuvieron signados por la industrialización por sustitución de importaciones, que posteriormente daría paso a la apertura económica. Estos cincuenta años en Colombia se pueden identificar como los de las violencias, donde diferentes grupos al margen de la ley han puesto en peligro la vida de las personas y sus activos.

En la primera parte de este capítulo se identifican las características de Argos como empresa cementera y se describen los emprendimientos internos así como las adquisiciones que le permitieron constituirse como la mayor empresa cementera colombiana. A los pocos años de fundada, Argos ya se ocupaba de lo relacionado con la legislación y su forma de aplicación. En otras palabras, seguía las propuestas de cambio institucional y, en la medida de sus posibilidades, intervenía para que la normatividad fuera favorable a sus intereses y hacía lo propio con la forma como se aplicaba la legislación.

La mirada a las acciones de Argos sobre la normatividad puso de presente que esta empresa, además de ocuparse de los cambios y de la aplicación de la misma, se interesaba tanto de las reglas que tienen que ver con la propiedad como de las que enmarcan los negocios propiamente. Adicionalmente, se hizo claro que la empresa se ocupaba de que la propiedad privada estuviera amparada en la Constitución y que el Estado colombiano quedara en la capacidad de hacer respetar los derechos. Es decir, Argos se interesaba por la protección de la propiedad, y al mismo tiempo se mantenía al tanto de las propuestas de cambio sobre el marco jurídico en el que se desarrollaba el negocio; en este orden de ideas, intervino sobre la legislación laboral y la tributaria, así como en el tema de aranceles, entre otros.

Desde los primeros años de existencia de Argos, el gerente de la empresa tenía a su cargo estas actividades, y después de 1944 contó con la Andi²³ como una alternativa, que se sumaba a las acciones desde la empresa o desde las otras empresas centralizadas, para intervenir sobre la normatividad. Posteriormente, en 1973, Argos participó en la fundación del Instituto Colombiano del Cemento, ICPC²⁴, y con ello se amplió la gama de alternativas para adelantar tales acciones: empresa, empresas centralizadas, Andi e ICPC. Con la llegada del nuevo siglo se hizo evidente que Argos había fortalecido su capacidad interna para adelantar acciones estratégicas institucionales directamente y que había agregado otra alternativa, los asesores externos, a la gama de posibilidades desde las cuales la empresa intervenía sobre las reglas formales. En todo el período estudiado, la empresa mantuvo abierta una variedad de alternativas para intervenir sobre la normatividad del país.

²³ La Andi, Asociación Nacional de Industriales, llamada más recientemente Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, es el gremio empresarial más importante del país. Ha declarado que su objetivo es la promoción de un sistema sano de libre empresa. La Andi fue fundada en Medellín en 1944 y en esta ciudad conserva su sede.

²⁴ El Instituto Colombiano del Cemento, ICPC, fue fundado en 1973 y desde el inicio tuvo dos objetivos: representar los intereses de los cementeros ante el Estado y ocuparse de la investigación, el desarrollo y la promoción tanto del cemento como del concreto.

4.1 LA FUNDACIÓN DE ARGOS Y SU CONFORMACIÓN COMO GRUPO CEMENTERO

La Compañía de Cemento Argos S. A., hoy Inversiones Argos, es el nombre de una empresa que se constituyó en Medellín (Colombia) el 27 de febrero de 1934 y que ha pasado a identificar a un grupo de cementeras localizadas en la margen occidental del río Magdalena. Así también, a una empresa diversificada y a una de las tres ENM²⁵ que conforman al poderoso e informal grupo que se conoce como Sindicato Antioqueño o Grupo Empresarial Antioqueño,²⁶ y en los primeros años del siglo XXI a una empresa *holding*²⁷ con inversiones en varios sectores, cuya organización bandera es la principal cementera colombiana que integra diferentes plantas, con operaciones en cinco países. En ese recorrido de Argos, y en los papeles que ha desempeñado, hay una historia de relaciones con el Estado colombiano que permite profundizar, específicamente, en las acciones dirigidas a intervenir sobre las reglas, tanto en la etapa de su definición como en la de la aplicación de las mismas.

Esta empresa fue la idea de los ingenieros Carlos Sevillano Gómez y Jorge Arango Carrasquilla, quienes vislumbraron el potencial que ofrecía el negocio del cemento en un país que apenas iniciaba la construcción de su infraestructura y en el que estaba cambiando la forma como se edificaba. En la década de 1930, Colombia iniciaba un acelerado proceso de urbanización. Por el capital requerido para la fundación de la empresa, y como era frecuente en Medellín en ese momento (Álvarez, 2003, p.179), se constituyó una sociedad anónima en la que participaron como accionistas miembros de la familia Arango y otros

²⁵ “Empresa de Negocio Moderna (ENM). En el sentido definido por Chandler (1995), es un conjunto de firmas claramente diferenciadas por sus sistemas administrativos, contables y operativos, que cuentan con una gestión centralizada de la propiedad, a cargo de un Centro Corporativo —responsable de la gestión del conjunto— integrado por ejecutivos asalariados, ajenos a la propiedad de la empresa” (Londoño C., 2003, p.27).

²⁶ “En Colombia se identifica como Sindicato Antioqueño, también denominado Grupo Empresarial Antioqueño, al conjunto de firmas que integran el grupo empresarial más grande del país” (Londoño C., 2003, p. 27).

²⁷ Empresa holding se refiere a un tipo de organización que controla la operación de otras empresas desde la propiedad. El control se puede ejercer como resultado de la propiedad total o de un porcentaje de ella.

inversionistas, entre los que se contó el municipio de Medellín y el Ferrocarril de Antioquia (Ospina, 1984, p.59). El primer gerente de Argos fue Jorge Arango Carrasquilla, uno de los promotores, y quien se desempeñó en el cargo hasta 1951 (Ospina, 1984, p.139).

El entramado de las relaciones de Argos con el Estado colombiano se empezó a tejer desde antes de su fundación, y las acciones de la empresa dirigidas a intervenir las reglas se iniciaron al poco tiempo de haber iniciado operaciones.

En octubre de 1936 salió al mercado el cemento Argos, producido en su planta de Medellín, con la caliza que traían por ferrocarril desde las minas de Sabaletas²⁸ y Manada.²⁹ La capacidad instalada de la empresa para ese momento ascendía a 50 toneladas diarias (Ospina, 1984, p.84).

Casi al mismo tiempo que Argos consideraba su primera ampliación, la empresa cementera promovió la fundación de Cementos del Valle y Cementos del Caribe y, posteriormente, centralizó el control de otras dos empresas cementeras que habían nacido en Antioquia: Nare³⁰ y El Cairo. Nare, por su parte, lideró la fundación de Cemento Blanco de Colombia, que inició la construcción de su planta en 1953 (Ospina, 1984, p. 153). Por esos mismos años Argos también participó en la fundación de Cementos de Caldas. Para 1960 la empresa se había asociado para la fundación de otros negocios. Como efecto de estas actividades y de las inversiones en acciones —en parte para cubrir las obligaciones de las pensiones de los trabajadores—, Argos había integrado verticalmente el negocio del cemento y se había convertido en un grupo cementero con participación accionaria en otros negocios (ver Figura 4.1).

²⁸ Localizada en el municipio de Puerto Barrio (Ospina, 1984, p.40). Se conocía como Lucania, pero su cercanía con la estación Sabaletas del ferrocarril popularizó este nombre.

²⁹ La Manada está localizada en el municipio de Yolombó (Ospina, 1984, p.43).

³⁰ Nare es el nombre con el que se identifica a la empresa que inicialmente se llamó Industria Marmolera Colombiana, que luego pasó a llamarse Mármoles y Cementos del Nare S. A. y que posteriormente se denominó Cementos del Nare S. A.

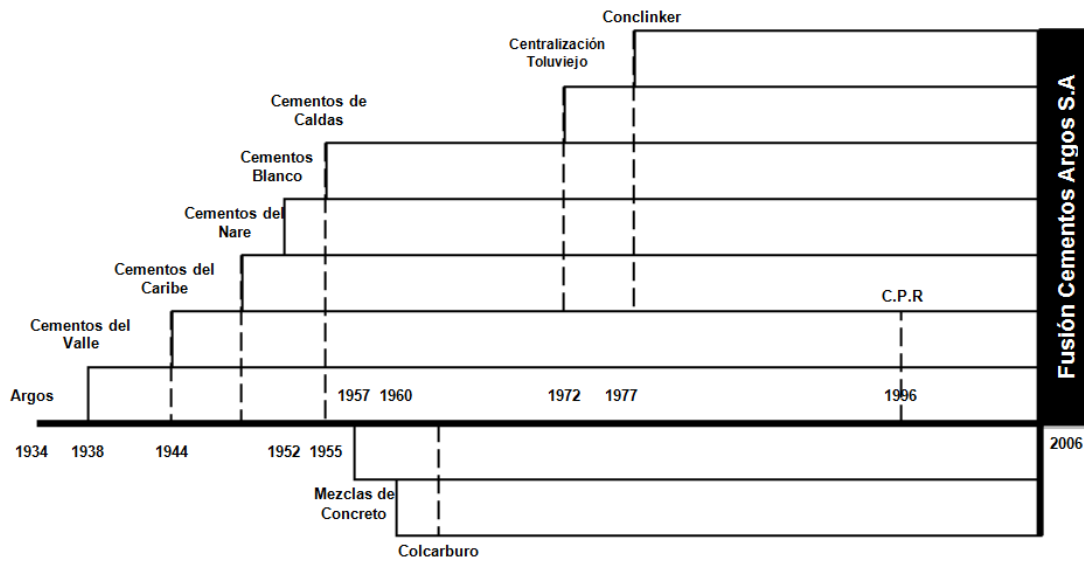


Figura 4.1 Conformación de Argos como grupo cementero y otras inversiones

Elaborada por la autora

La idea de Argos de fundar otras cementeras se plasmó inicialmente en Cementos del Valle, que fue constituida el 22 de julio de 1938. En esta empresa, Argos controlaba una tercera parte de las acciones, y las demás fueron suscritas por inversionistas vallecaucanos así como por el departamento del Valle del Cauca. Desde sus inicios esta empresa contó con la asistencia de Argos en cuanto a lo técnico y lo directivo, y buena parte de sus directivos habían sido formados en Argos. Esta fábrica empezó su producción en 1941 y su capacidad instalada era de 50.000 toneladas por año (Ospina, 1984, p.90).

En 1944 se fundó Cementos del Caribe en Barranquilla, y Argos suscribió la mitad de las acciones, quedando las demás en manos de inversionistas privados de la región norte colombiana. También en el caso de Cementos del Caribe, Argos hizo algunos aportes en materia operacional y directiva. De igual manera, participó en la fundación y posterior operación de Cementos de Caldas en 1955 (Ospina, 1984, p.148).

Por la misma época de la fundación de Argos, se habían constituido otras dos empresas cementeras en el departamento de Antioquia: Nare y El Cairo. La primera nació como un

negocio para la extracción de mármol, que luego cambió hacia la producción de cemento. Por su parte, El Cairo surgió con el aporte mayoritario de Simesa.³¹ En la fundación de El Cairo también participó Argos como accionista (Ospina, 1984).

Tanto Nare como El Cairo fueron centralizadas por Argos en 1950, y sus accionistas recibieron a cambio acciones de Argos, Cementos del Valle y Cementos del Caribe. Ya para la fecha del retiro de la gerencia de Jorge Arango Carrasquilla en 1951, Argos contaba con cinco empresas cementeras (aún no se había fundado Cementos de Caldas), y desde esas empresas también tenía participación en diferentes negocios. Para 1960 Argos había incursionado en el negocio del concreto, y había constituido una distribuidora y una fábrica de empaques. Es decir, tenía control sobre el negocio de cemento en sus diferentes etapas (Ospina, 1984). Además de participar en la fundación de empresas cementeras y en su centralización, Argos fue accionista fundador de la Compañía Suramericana de Seguros y del Banco Industrial Colombiano en 1944, así como de varias compañías extractoras de carbón. En 1960 Argos era el centro del grupo cementero del occidente colombiano y, de manera directa, o por intermedio de otras empresas asociadas, controlaba otras sociedades.

4.2 ACCIONES DE ARGOS SOBRE LAS REGLAS ANTES DE 1960

Argos contaba pocos años de fundada cuando ya se ocupaba de las reglas que definía el Estado colombiano. Adicionalmente, estaba al tanto e intervenía sobre la forma como dichas reglas eran aplicadas. En un contexto donde los cambios en las reglas eran frecuentes y el Estado se caracterizaba por su debilidad, las acciones de la empresa estaban dirigidas en dos sentidos: de un lado, las que reglamentan la manera como se llevan a cabo los negocios (tributario, laboral, control de precios, licencias de importación) en el entorno de la sustitución de importaciones, y, de otro, las reglas que protegen la propiedad. Antes de 1960 Argos contaba con dos alternativas para adelantar las acciones: la gestión directa de la empresa y la acción desde la Andi, el gremio industrial en cuya fundación había

³¹ La Empresa Siderúrgica de Medellín (Simesa) es una sociedad anónima establecida en 1938 (Ospina, 1984).

participado Argos en 1944. Por esos años, el gerente de la empresa era quien tenía a su cargo las acciones dirigidas a intervenir sobre la normatividad colombiana.

4.2.1 El orden público y la intervención del Estado colombiano en la economía antes de 1960: el contexto

Durante la primera mitad del siglo XX, Colombia venía en un proceso de crecimiento demográfico acelerado que se concentró en las principales ciudades, en donde se constituyeron empresas en diversos sectores. Por esos años, el Estado colombiano adelantaba algunas actividades económicas. Además de definir el marco legal y de lo monetario, el Estado invirtió en algunas empresas, en medios de transporte y en servicios públicos. Luego de 1930, en el contexto de la gran depresión, se fortaleció la idea del Estado como regulador de la economía; Colombia no fue ajena a esta tendencia, y por esos años se establecieron nuevas formas de intervención que se mantuvieron durante buena parte del siglo. La intervención estatal en Colombia se caracterizó por un control estrecho del sector externo y del mercado crediticio, acompañado por un manejo ortodoxo de lo monetario y lo fiscal (Ocampo, 1997).

La Segunda Guerra Mundial le trajo a Colombia inconvenientes para las importaciones. Para las industrias que se habían creado en el país, incluida Argos, la confrontación bélica generó una especie de protección por efectos de las dificultades para acceder a productos en el mercado internacional. Este tiempo de oportunidades para las empresas colombianas estuvo acompañado por la radicalización de las posturas políticas que sellaron las ideas y acciones, hasta el punto que los enfrentamientos políticos cobraron la vida del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948. Con este asesinato se desató una revuelta urbana de grandes proporciones y se agudizaron los enfrentamientos políticos, especialmente en las zonas rurales, los cuales se prolongaron por varios años. La Violencia³² desangró diferentes regiones colombianas.

³² El período que va de 1945 hasta la caída del dictador Rojas Pinilla en 1957 o, incluso, en el concepto de algunos investigadores, hasta 1965 (Palacios, 2003, p.194), se conoce en la historiografía colombiana como

Estas dificultades en el orden público justificaron el apoyo a un golpe militar en 1953,³³ que fue seguido por los gobiernos del estado de sitio,³⁴ es decir, en los que el presidente asumía buena parte de los poderes del país (Palacios, 2003, p.137). El precario orden público limitaba a los gobernantes, quienes incluso se mostraban temerosos de situaciones que comprometieran la estabilidad del país. Los riesgos de revueltas motivaron, en algunos casos, acciones represivas, mientras en otros casos el gobierno de turno negociaba con los grupos descontentos. Frecuentemente, las concesiones otorgadas como fruto de estas negociaciones significaron cambios en la normatividad, con efectos sobre los negocios.

4.2.2 El respaldo de Argos al Estado para garantizar la propiedad antes de 1960

Con una gran coincidencia, al tiempo que Argos iniciaba sus operaciones, en Colombia se aprobó un cambio en las reglas sobre los derechos de propiedad, con la reforma constitucional de 1936. Frente a esta reforma, Pérez Escobar (1987, p. 123) expresó:

En 1936 el Partido Liberal, que había tomado el poder en 1930, reformó la constitución introduciéndole enmiendas importantes desde el punto de vista ideológico, que hasta entonces había respondido al liberalismo individualista. Los principios adoptados eran de carácter socialista hasta cierto grado y se refieren a la concepción de la propiedad privada como función social, al intervencionismo del Estado en la vida económica y social, a las funciones sociales del Estado, al trabajo como obligación social y al derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.

La Violencia. Estos años fueron de conflicto armado, y el número de asesinatos durante el período se cuenta en 300.000 personas (191). En estos años los desposeídos y exiliados sellaron cambios en la distribución de la población en el territorio colombiano. Se trata entonces de “unos 20 años de crimen e impunidad facilitados por el sectarismo (1945-1965), que dislocó la vida de decenas de miles de familias y comunidades” (Palacios, 2003, p.195).

³³ En 1953 Colombia estaba inmersa en La Violencia. Las élites colombianas de ambos partidos, entre los que se incluyen los industriales afiliados a la Andi, buscaron ponerle fin y apoyaron al jefe de las fuerzas armadas para que se tomara el poder. Algunos se refieren al hecho como un golpe de opinión (Rettberg, 2003, p.20).

³⁴ El estado de sitio es un régimen de excepción que se aprobó en la Constitución de 1886. Durante el estado de sitio quedan en suspenso algunas garantías constitucionales, y el presidente asume la definición de las reglas por medio de decretos.

En ese año se aprobó una reforma a la Constitución de 1886, y “es claro que su voluntad política fue insistir en los límites del derecho del propietario y facilitar la expropiación” (Palacios Mejía, 1975, p.192); se comenta que con esa reforma “el Constituyente de 1936 abrió una puerta peligrosa: la expropiación sin indemnización” (Pérez Tamayo, 1992, p.189).

Estas reformas, sin duda, fortalecieron al Estado, así como a los trabajadores, en las relaciones que cada uno de ellos establecía con la empresa. Los riesgos de expropiación fueron una preocupación para Argos, y el contenido de la reforma constitucional de 1936 frente a la propiedad privada lo justificaba. Este cambio en las reglas generó desconfianza en los empresarios (cfr. *El Colombiano*, 23 de enero 1936, p. 1), y la Industria Nacional Colombiana, el gremio industrial de ese momento, seguía de cerca su proceso.

Incluso la creación de la Andi puede entenderse como una forma de vigilar las acciones de Alfonso López Pumarejo, promotor de la mencionada reforma constitucional y quien por segunda vez, en 1942, llegaba a la presidencia de la república. López Pumarejo, en concepto de los empresarios antioqueños, podía emprender reformas que tuvieran efectos sobre los derechos de propiedad.

Sin duda, los cambios constitucionales debieron haber atemorizado a Argos, y por ello la empresa promovió la creación de un gremio que representara sus intereses. No obstante, en Colombia el problema con los derechos de propiedad no ha surgido de la acción directa del Estado, como ente expropiador, sino de la imposibilidad del Estado para defender la vida y los bienes de los ciudadanos. En el caso colombiano, más que el Estado que expropie, son las acciones de grupos ilegales las que impactan negativamente sobre los bienes de las empresas. Es así como las acciones de grupos al margen de la ley —grupos guerrilleros, de narco-terroristas, paramilitares o delincuentes— son las que han golpeado a los trabajadores y los activos de las empresas con efectos sobre sus utilidades.

Antes de 1960, Argos intervino resueltamente frente a las situaciones que ponían en peligro la propiedad de las empresas. Hechos como los de La Violencia afectaban el normal desarrollo de los negocios para ese periodo.

En buena medida, esta percepción de riesgo motivó acciones de las empresas sobre la aplicación de las reglas relacionadas con los derechos de propiedad, y para ello Argos se apoyó en la Andi. Poveda (1984, p.40) recoge esta lógica:

En 1945 se posesionó por un breve período de un año el doctor Alberto Lleras Camargo y nombró un gabinete de coalición política, la Andi recibió este paso con complacencia, como garantía de la paz pública en un momento que había sido de considerable turbación política. Lo mismo hizo la asociación cuando en agosto de 1946 se posesionó el presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950) ofreciendo una política de paz y de unión entre todos los ciudadanos.

Un momento privilegiado para conocer sobre las acciones estratégicas institucionales de Argos frente al orden público eran las reuniones del gremio:

La IX Asamblea [de la Andi] [...] vivamente preocupada por el ambiente de pugnacidad, de odio y de violencia que retarda el progreso de Colombia, deslustra sus tradiciones y mengua su prestigio internacional [...] formula vehementemente votos porque se restablezca la pacífica convivencia entre los colombianos. Asamblea General de 1952.” (Poveda Ramos, 1984, p. 61).

Más que una inclinación política, lo que apoyaba Argos era la estabilidad que asegurara los derechos de propiedad en esos años de La Violencia. Después de estos hechos, la Andi, y las empresas en general, recibieron el Frente Nacional³⁵ con optimismo, y con esta postura se inició la década del sesenta del siglo XX en Colombia.

³⁵ El Frente Nacional “consiste en la alternación en el poder de los partidos Liberal y Conservador durante dieciséis años y en la repartición paritaria de la burocracia entre ambos partidos” (Cuéllar, 2009, p.161). “Fue

Esta declaración de la Andi, en buena medida, pone de presente que el gremio adelantaba acciones de respaldo al gobierno de turno, y el tono de la nota da cuenta del tipo de intereses con los que la Andi quería ser relacionada. Desde los primeros años de su existencia, la Andi trabajó para obtener legitimidad, y la referencia a los intereses del país, más que a los de los industriales, apoyaba esta búsqueda.

Cabe recalcar que en las declaraciones en contra de La Violencia los intereses de la empresa y los del Estado no estaban en conflicto, pues a ambas partes les era beneficioso alcanzar la paz.

En cuanto a los derechos de propiedad, Argos privilegiaba la acción por intermedio de la Andi. Este gremio emprendió esfuerzos encaminados a respaldar las acciones del Estado en lo referente al orden público, para lo cual daba sus opiniones sobre esta situación, y para ello la prensa nacional era el medio de comunicación de elección. Ya por esos años las declaraciones de la Andi eran reproducidas en los periódicos nacionales.

La fundación de la Andi

La Andi fue hasta mediados de la década de los ochenta el más influyente gremio industrial colombiano (Urrutia Montoya, 1983, p.32). Este grupo de presión representaba los intereses de las grandes industrias, muchas de ellas con sede en Medellín.³⁶ Argos participó decididamente en la fundación de la Andi y ocupó un asiento en su Junta Directiva Nacional de manera continua hasta 1960 (Andi, 1960f, p. 2).

una tentativa institucional concebida y encauzada por el liderazgo político, las elites empresariales y la jerarquía católica, para superar pausadamente el autoritarismo y la violencia política. ” (Palacios, 2003, p.239).

³⁶ La sede principal de la Andi al día de hoy es Medellín, lo que contrasta con la localización de las sedes de los gremios en otros países. Se ha identificado que la localización privilegiada para quienes adelantan acciones políticas son las capitales de los países.

La Andi se fundó como respuesta a las necesidades de los industriales de tener un organismo representativo y orientador.³⁷ Lo que motivó la creación de la asociación fueron los intereses que guiaban la intervención del Estado en la economía como mandato constitucional, es decir, la reforma constitucional de López Pumarejo, así como los problemas cambiarios y laborales que afectaban al país por esos días (Poveda Ramos, 1984, p.13). Sin duda, los intereses defendidos por López Pumarejo durante su primer mandato (1934-1938) debieron haber preocupado a los empresarios antioqueños.

En 1929 unos industriales habían fundado una organización gremial: “La Industria Nacional Colombiana”, que adelantó campañas a favor de las manufacturas colombianas y trató de establecer un centro de estudios económicos. Posteriormente, los industriales de Bogotá, Caldas y Valle trataron de fundar sus propios gremios. Ninguno de estos intentos logró permanecer (Poveda Ramos, 1984).

El 11 de septiembre de 1944 se reunieron varios representantes de industrias con sede en Medellín, entre los que se encontraba Jorge Arango Carrasquilla como gerente de Argos. El objeto de esta asociación estaba definido: “representar y defender los intereses industriales en Colombia” (Poveda Ramos, 1984, p.18).

³⁷ En la literatura se ha narrado una anécdota como lo que motivó la creación de la Andi. Según esta, el presidente López Pumarejo, en una reunión con los empresarios de Medellín, les había pedido que se organizaran en un gremio que los representara (Poveda Ramos, 1984). El espacio que abrió el presidente López fue, sin duda, aprovechado por los empresarios.

Tabla 4.1 Primera Junta Directiva Nacional de la Andi

| Principales | Suplentes |
|----------------------------------|-------------------------|
| Cipriano Restrepo Jaramillo | Jesús Mora Carrasquilla |
| Rafael Restrepo Ángel | Pedro Vásquez Uribe |
| Jaime Echavarría | Jaime Posada Ángel |
| Jorge Arango Carrasquilla | Jorge de Bedout |
| José María Bernal | Pedro María Botero |

Fuente (Poveda Ramos, 1984, p.15).

El papel de Argos en la Andi era destacado: Jorge Arango Carrasquilla entró a formar parte de la primera Junta Nacional del gremio (ver Tabla 4.1), al igual que Jorge de Bedout, miembro de la Junta Directiva de la empresa.

Luego de su primera sede en Medellín, la Andi contó con oficinas en diferentes ciudades. La primera de ellas fue la de Bogotá, seguida por las de Barranquilla y Cali, fundadas en 1945, y mas tarde por las de Bucaramanga, Pereira y Cartagena. Cada una de las sedes contaba con su Junta Directiva y su gerente. Dado que el gremio industrial tenía su sede principal en Medellín, en los primeros años la asamblea nacional y el presidente eran de esa ciudad y desde allí operaban (Poveda Ramos, 1984).

Desde los primeros años de su existencia, un espacio de especial importancia para el gremio era la asamblea general. En esta reunión los miembros discutían sobre la situación del país y definían posturas sobre diversos temas. Sin embargo, sus actuaciones tenían unos lineamientos de acción definidos.

4.2.3 Acciones de Argos sobre la reglamentación del negocio cementero antes de 1960

Desde los primeros años, la operación de Argos estuvo marcada por la intervención del Estado. La Constitución de 1886 permitía la intervención en algunos aspectos de la vida económica del país pero de manera limitada, especialmente si se compara con lo que estableció la reforma de 1936. Esta exponía: “El Estado puede intervenir, por medio de leyes, en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho” (Palacios Mejía, 1975, p.227).

En 1946 el Estado buscó abrir las aduanas al cemento importado, al suprimir los 10 pesos por tonelada con que se gravaba. Ante esta amenaza, Argos participó en la definición del marco jurídico y, además de lo relacionado con la seguridad de la propiedad, presentado en el apartado anterior, intervino en el asunto de los aranceles:

Argos intervino siempre con sólidas razones ante los congresistas antioqueños que combatieron con buena fortuna estos proyectos, habiéndose destacado los representantes Luis Carlos Mesa y Heliodoro Ángel Echeverri y el senador E. Livardo Ospina, así como otro congresista costeño, el señor Ángel M. Palma, hijo de uno de los principales fundadores de Cementos del Caribe (Ospina, 1984, p.83).

Es claro que Argos seguía los proyectos que se estaban discutiendo en el Congreso y que ante la posibilidad de la mayor competencia que podría generar el cemento importado decidió intervenir para evitar que esta regla se aprobara. Argos participó directamente en la etapa de definición de la norma y buscó el apoyo de algunos congresistas para bloquear esta propuesta de cambio. Como soporte para la defensa de los intereses de Argos, el gerente de la empresa preparó un documento que fue llevado al Senado, en el que sustentó la inconveniencia de tal disminución del arancel para el cemento importado:

Entre los años 1930 y 1932, poco antes de establecerse las primeras fábricas, el precio del cemento fluctuaba en Colombia entre 100 y 120 pesos la tonelada, en plena crisis, con moneda valorizada. Se recordará muy bien que por un barril de cemento de 160 kilos neto, se pagaban entre 20 y 25 pesos. Inmediatamente empezaron a funcionar las primeras fábricas, el precio cayó verticalmente, estableciéndose a 50 pesos la tonelada hasta principios de la guerra. Transitoriamente, y por razones de competencia, los precios en Bogotá y Medellín llegaron a bajar hasta 42 y 44 pesos respectivamente. En los siete años corridos del 39 al 46, el precio de venta, en las distintas plazas del país, ha subido en promedio en la cantidad de 20 pesos, o sea en un 40 por ciento sobre el precio anterior a la guerra, alza que está muy por debajo de los mayores costos de producción y de la actual desvalorización de la moneda, y es mucho menor que las sufridas por otros materiales de construcción nacionales, como ladrillos, agregados para concreto, maderas, etc., que han doblado y triplicado de precio (Ospina, 1984, p.83).

Como se reconoce, Argos intervino para bloquear la eliminación del arancel al cemento importado. El acceso del gerente de la empresa a algunos senadores fue crucial en este proceso, y así también lo fue el documento en el que el gerente de la empresa argumentaba sobre la necesidad de mantener ese arancel. Esta acción beneficiaba tanto a Argos como a las demás empresas cementeras del país.

Además del asunto de los aranceles, frente a lo cual Argos intervino directamente, la empresa, por intermedio de la Andi, participó sobre los temas impositivos, arancelarios y laborales, entre otros (Gómez, 2009; Poveda Ramos, 1984). Adicionalmente, buscó medidas de fomento para las exportaciones y también préstamos subsidiados.

Para acciones como las reseñadas, la Andi, por esos años, se ocupó de que los representantes al Congreso estuvieran alineados con los intereses de las empresas:

En 1944 los industriales también presionaron a los directores locales de los partidos Liberal y Conservador en Medellín y Bogotá para que incluyesen “genuinos

representantes de la industria que defiendan y expongan sus necesidades e intereses” como candidatos en las listas para los cuerpos legislativos a nivel nacional y regional. José María Bernal y Jorge Arango Carrasquilla, importantes dirigentes industriales antioqueños, se pusieron en contacto con los directorios políticos en Medellín, mientras que a Eduardo Cuellar, gerente de la oficina de la ANDI en Bogotá, se le solicitó que utilizase sus conexiones en la capital (Sáenz, 1990, p.9).

Tanto las acciones de Argos encaminadas a asegurar que sus intereses estuvieran representados en el Congreso, como los aportes que se hacían a las campañas políticas, se deben entender como actividades previas a las acciones estratégicas institucionales de la empresa. Tanto la Andi como las empresas hacían aportes económicos a las campañas electorales. Estos aportes estaban dirigidos por igual a los candidatos de ambos partidos (Sáenz, 1990, p.9).

No solo cuando la empresa actuaba directamente, sino también cuando las acciones estratégicas institucionales eran delegadas en la Andi, esta función era responsabilidad de Jorge Arango, primero como gerente de la empresa y después en su calidad de asesor de la Junta Directiva de la misma. Adicionalmente, Jorge Arango mantuvo un lugar en la Junta Directiva Nacional de la Andi desde la fundación del gremio hasta 1960, año en que falleció.

La labor de Arango Carrasquilla en cuanto a lo institucional formal ha sido reconocida (Gómez, 2009; Sáenz, 1990, p.9). En una entrevista concedida por José Gutiérrez Gómez —presidente de la Andi entre 1946 y 1957— (Gómez, 2009), este se refiere a dos acciones emprendidas por la Andi. En primer lugar, presenta la suspensión del tratado comercial con Estados Unidos, que hizo “factible una política de protección, que fue la base primordial del desarrollo industrial de Colombia”, y en segunda instancia se refiere a la labor dirigida a eliminar la doble tributación, “asunto que se originó en 1953 con la doble imposición a las sociedades anónimas y a los dividendos”. En ambas situaciones, Gutiérrez Gómez reconoció (Gómez, 2009, p.101): “Me acompañaron en estas campañas hombres como [...]

el doctor Jorge Arango Carrasquilla, don Jorge de Bedout [...]”, ambos vinculados con Argos.

Argos intervino para asegurar que la normatividad le fuera favorable tanto en lo relacionado con la garantía del derecho de propiedad como en las normas sobre la reglamentación del negocio. En algunos casos la empresa participaba directamente, y era el gerente quien adelantaba tales funciones, mientras en otras situaciones delegaba tal actuación en el gremio empresarial más importante por esos años, la Andi. Mientras en lo afín con la seguridad de la propiedad los medios de elección para apoyar las posturas eran las mociones de respaldo y apoyo, las acciones sobre la reglamentación del negocio eran sustentadas con estudios. Además, en algunos casos, especialmente en lo que tenía que ver con la seguridad, se buscó su difusión por medio de la prensa para defender los intereses de las empresas.

4.3 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES EN EL ENTORNO DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1960-1990)

En 1960 Colombia apenas se estaba recuperando de las secuelas de La Violencia y algunos de sus actores no se desmovilizaron —por el contrario, fueron el origen de grupos guerrilleros—; por la misma época, el primer gobierno del Frente Nacional estaba en funciones. Estas dos situaciones ponen de presente el orden público inestable que acompañaba la vida diaria de los colombianos en esos años. Ya para ese entonces el país era marcadamente urbano y contaba con algunas industrias, pero su principal producto de exportación era el café, y la economía colombiana, especialmente su sector externo, estaba signada por el precio de este producto en los mercados internacionales. Por esos años, la escasez de divisas motivó un control muy fuerte sobre las licencias de importación (Ocampo, 1997).

Además de garantizar el orden público, el Estado colombiano desempeñaba un papel protagónico respecto a la operación de los negocios. Colombia fue uno más de los países

que adoptó el modelo cuyo eje central fue la sustitución progresiva de las importaciones, tanto industriales como agrícolas. Este modelo se ha relacionado con la CEPAL³⁸ y de ahí tomó su nombre.

En Colombia, este marco guió las acciones del Estado en lo económico, que se resumen en tres funciones: protección a la producción nacional, créditos del Estado e inversiones directas en algunas industrias y regiones del país, que ya venían de tiempo atrás. Estas inversiones se canalizaron especialmente por medio del IFI.³⁹ Sin duda, promover la industrialización nacional fue un objetivo para la intervención en la economía pero que no era el único que orientaba las acciones del Estado colombiano, pues tanto los intereses de los sindicatos de trabajadores como los de los empresarios cafeteros fueron sopesados, y todos los grupos anteriormente referidos promovieron normas que los beneficiarían.

El Estado buscaba mantener el orden público e intervenía de manera activa en la definición de las normas que enmarcaban la acción de las empresas. Sin embargo, no todas las acciones buscaban apoyar el proceso industrializador, como se esperaría del modelo de sustitución de importaciones, y, por el contrario, diversos intereses originaron reglas. Es por este motivo que Argos debió intervenir en el proceso de las reglas en el caso colombiano, y para llevarlo a cabo contó con dos alternativas operativas: la acción directa de la empresa y la intervención desde la Andi.

³⁸ La CEPAL es la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, y su miembro más notable fue Raúl Prebisch. El modelo económico que promovió la CEPAL tenía como idea rectora la sustitución de las importaciones. Esta noción encontró eco en los países latinoamericanos, que habían sufrido, entre 1930 y la Segunda Guerra Mundial, con el modelo de la producción para el mercado internacional (Ocampo, 1997, p.260).

³⁹ Por medio del Decreto 1157 del 18 de junio de 1940 se creó el IFI, Instituto de Fomento Industrial. Su objetivo fue promover la creación, así como la ampliación, de empresas que se ocuparan de la industrialización intermedia en Colombia (plásticos, químicos, acero, entre otros). También con sus aportes se buscó promover el desarrollo de las regiones colombianas más atrasadas en materia industrial (Colombia, 1995).

4.3.1 Argos en 1960

En 1960 Argos era un grupo cementero que había integrado verticalmente sus actividades, con inversiones en otros negocios, y que para ese momento, con el apoyo del IFI, estaba en el proceso de instalar la primera fábrica de carburo de calcio en el país. Cementos del Nare era la sociedad que estaba al frente de este emprendimiento. Evidentemente, ya Argos era un grupo económico con una participación importante en la industria cementera nacional y con inversiones en otros sectores. La labor emprendedora de Nare da luces sobre la forma que tenía el centro corporativo de Argos, donde no era una única empresa la que centralizaba funciones, sino que diferentes empresas del grupo adelantaban actividades para las demás empresas del grupo.

En lo relativo a la producción, se había iniciado la operación coordinada de la cementera Argos con Cementos El Cairo. La planta de Argos en Medellín se especializó en la molienda, mientras Cementos El Cairo se ocupó de la clinkerización. En la planta de Argos en Medellín, ya sin clinkerización, se puso en marcha un nuevo molino con capacidad de 400 toneladas por día, lo cual entraba a complementar la cantidad de producto ofrecido, que para esas fechas ascendía ya a 800 toneladas/día. Dicha producción “permitía atender ampliamente la demanda” (Argos, 1960, p. 5).

Como resultado de la especialización de las plantas, los equipos que antes usaba Argos-Medellín fueron vendidos a El Cairo “a precio de libros”, así como las acciones de Industrial Hullera S. A.,⁴⁰ “con el objeto de que pueda proveerse de mayor cantidad de carbón para el consumo de sus hornos, y en el cual nosotros [Argos] no tenemos interés directo” (Argos, 1960, p. 5). Es decir, la empresa mantuvo la lógica de la integración vertical hacia atrás, esta vez en cabeza de El Cairo.

⁴⁰ Argos tuvo como política mantener el control de sus principales proveedores, es decir, de integrarse verticalmente.

Desde el punto de vista administrativo, la autonomía de las diferentes empresas que conformaban este grupo cementero era considerable, y en lugar de un centro corporativo que centralizara las actividades, las diferentes empresas realizaban sus propias funciones e, incluso, ofrecían servicios a las demás empresas asociadas. En este orden de ideas, y como ya se ha referido, diferentes empresas lideraban la creación de otras compañías, y Cementos del Caribe era el encargado de la actividad internacional. Cabe recalcar que en ese momento solo se exportaban los excedentes de producción.

Carlos Duque Salazar (ingeniero que se desempeñaba en la gerencia de Cementos del Caribe) asumió la gerencia de Argos desde 1951 (Argos, 1964, s/p). La promoción de personas entre las empresas controladas por Argos era una práctica común. Es así como personas formadas en la fábrica de Argos en Medellín pasaban a desempeñarse en Valle o en El Cairo, y también se daban promociones de las subsidiarias hacia Argos (E4, E5). Sin duda, ni la coordinación de actividades ni el control de la operación eran característicos de la forma como se desempeñaban las funciones corporativas en Argos. El control se realizaba más sobre los resultados y se mantenía un contacto con las empresas desde sus juntas directivas (E4, E5). Era un modelo que, en el concepto de algunos, se podría nombrar como respetuoso de la autonomía (E4, E5).

Tabla 4.2 Nómina de ejecutivos de Argos en 1960

| Cargo | Nombre* | Año de Vinculación Con Argos** |
|-----------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Gerente | Carlos Duque Salazar | 1937 |
| Revisor fiscal | Carlos E. Henao M. | 1935 |
| Jefe técnico | Adolfo Arango M | 1956 |
| Secretario y jefe de ventas | Jorge Greiffenstein A. | 1946 |
| Contador | Pastor Garcés S. | S/I |
| Administrador de la fábrica | Alfonso Mesa S. | 1937 |

Fuente: * (Argos, 1960), ** (Ospina, 1984).

Por su parte, la nómina directiva de Argos era bastante reducida, lo que también da luces sobre el bajo grado de centralización en este grupo cementero en el período considerado. En la Tabla 4.2 se puede observar cómo seis personas eran quienes desempeñaban la dirección y el control de la empresa. Como otra característica de la administración, se destaca la permanencia en los cargos, no solo de los directivos sino también de los consejeros, es decir, de los miembros de la Junta Directiva de la empresa (ver Tabla 4.3).

Tabla 4.3. Junta Directiva de Argos en 1960

| Cargo | Nombre | Año de Vinculación a la Junta Directiva de Argos |
|---------------------|----------------------|--|
| Consejero principal | Jorge Luis de Bedout | 1937 |
| | Carlos Gutiérrez B. | 1943 |
| | Daniel Peláez R. | 1942 |
| Consejero suplente | Jorge Escovar A. | 1944 |
| | Leopoldo Arango C. | 1948 |
| | Jorge Velásquez T. | 1955 |
| Asesor | Jorge Arango C. | 1951 |

Fuentes: (Argos, 1960), Folleto Argos, sin fecha, p. 14.

Es claro que muy pocas personas tenían la responsabilidad directiva de Argos y que en ellas recaían las acciones estratégicas institucionales. Después de 1960 estas acciones eran responsabilidad del gerente y del secretario general, quienes se apoyaban decididamente en los gremios (E5). Al papel que desempeñó la Andi se sumó el del ICPC, Instituto Colombiano del Cemento, como representante de los intereses de las cementeras ante el Gobierno.

Tanto el gerente como el secretario general de Argos participaron en los comités sectoriales de la Andi (E4) y, a su vez, los gerentes de las empresas asociadas con Argos también hacían lo propio en las seccionales del gremio. Este es el caso de Juan Manuel Ruiseco, gerente de Caribe que participó en la Junta de la Andi en Barranquilla (Andi, 1961a, p.1).

Argos conservaba sus vínculos con la Andi aun después de la fundación del ICPC, que fue convirtiéndose, por un tiempo, en el foro y la voz de las empresas cementaras en algunos temas institucionales formales, y especialmente frente al control de precios.

Argos entendía la importancia que tenían las reglas para alcanzar los objetivos de sus negocios. Dado que no siempre los objetivos que guiaban las reglas definidas por el Estado colombiano eran los de las empresas, Argos debió intervenir buscando condiciones favorables.

En el marco de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones, el Estado mantenía un rol activo sobre la operación de la economía, y se consideraba que debía intervenir para asegurar el desarrollo del país. Las industrias eran valoradas como “motores de desarrollo” y el Estado las fomentaba; sin embargo, y como se presentó anteriormente, otros intereses y la misma situación de orden público limitaban la independencia del Estado en el momento de definir los apoyos a la industria.

En este orden de ideas, uno de los ámbitos de gestión para Argos era el normativo, pues conocía de los efectos de medidas adversas sobre los resultados de la empresa. Fue de esta manera como Argos estuvo al frente de los procesos de definición de las reglas — específicamente en la reglamentación de los negocios y la garantía de propiedad— y también buscó activamente que la aplicación de estas reglas le fuera favorable.

4.3.2 La postura de Argos ante la intervención del Estado sobre la operación de la empresa

El modelo de sustitución de importaciones generaba reacciones encontradas en Argos. De una parte, la empresa valoraba la protección del mercado, a la vez que rechazaba la intervención del Estado en otras esferas de su actividad. Esta contradicción se identifica en los siguientes apartados, tomados de los informes de Argos:

Las dificultades que por parte del Gobierno hemos anotado, lo mismo que su excesiva intervención en los múltiples aspectos de las empresas privadas, vienen frenando sus actividades normales y su expansión, con efectos muy desfavorables en la economía nacional, es nuestra opinión muy sincera (Argos, 1962, s/p).

En contraste con lo anterior, Argos demandaba medidas de protección y estímulo:

Para el buen éxito de estos nuevos ensanches en curso, y de los que mencionaremos más adelante en este informe, correspondientes a otras fábricas del país, todos los cuales son de gran magnitud e implican fuertes inversiones y costos; y para que por falta de cemento y con perjuicio nacional no se detengan los programas de desarrollo de las construcciones, se espera que el Gobierno adopte una amplia política de protección y estímulo, que fomente la inversión en esta industria y que permita a las empresas obtener rendimientos adecuados y justos para sus Accionistas, a la vez que el fortalecimiento de sus reservas, que faciliten la financiación de las instalaciones, compensar debidamente la depreciación de los equipos en uso, y el reemplazo de los que vayan quedando fuera de servicio (Argos, 1963, s/p).

4.3.3 Argos y la reglamentación de los negocios en la sustitución de importaciones

El 16 de febrero de 1961, en las horas de la mañana, Carlos Duque Salazar, gerente de la Compañía de Cemento Argos S.A, presentaba el informe del año anterior a los accionistas asistentes a la asamblea general ordinaria:

Señores Accionistas:

Tenemos el honor de someter a vuestro estudio y consideración el Balance e Informes sobre la marcha de vuestra Compañía correspondientes al año de 1960.

En primer término, y como parte principal de este informe, os incluimos y se os leerá en vuestra reunión, el texto de la moción de duelo que dictamos, actuando a nombre propio y de todo el personal de la Empresa, con motivo de la infausta e inesperada desaparición del Dr. Jorge Arango Carrasquilla, ocurrida en esta ciudad el día 12 de noviembre último (Argos, 1960, p. 5).

En el mismo tono solemne en que se hizo la moción de duelo, se oyeron los pormenores de las decisiones sobre la operación de la empresa y, a la par, los comentarios sobre los efectos de los cambios en la legislación tributaria, así como las oportunidades que esta generaba para las exportaciones; se presentaron además las cifras del balance general, en el que se desglosaba la cuenta de ganancias y pérdidas. El informe estaba firmado por los miembros principales de la Junta Directiva.

Sin duda, las relaciones con el Estado eran parte importante de las actividades que tenía a su cargo el ingeniero Duque como gerente de Argos, y para estas acciones la pérdida de Arango Carrasquilla era muy notoria, pues él había liderado las intervenciones de Argos sobre la definición y la aplicación de la normatividad. En este tema también habían intervenido algunos miembros de la Junta Directiva de Argos; sin embargo, el papel de Arango era al más sobresaliente y a ello contribuía su participación en la Junta Directiva Nacional de la Andi.

Es claro que para ese momento Argos ya era el centro de una empresa diversificada y los resultados operacionales así lo confirmaban. Mientras el producto de las ventas ascendía a \$3.382.726,99, los dividendos que la empresa recibía de otras compañías casi duplicaban ese valor y sumaban \$6.494.789,94 (Argos, 1960, p. 7).

Como compañía diversificada, Argos se interesó por los cambios y la aplicación de la normatividad que enmarcaba su actividad empresarial. En el marco de la sustitución de importaciones, temas como los impuestos, el control de precios, los cambios en la

legislación laboral, entre otros, demandaban acciones de la empresa para buscar su mayor beneficio o, mínimamente, para evitar los efectos adversos.

4.3.3.1 La intervención de Argos sobre la normatividad tributaria

Los impuestos son una temática de especial interés para las empresas y punto de discordia entre estas y el Estado. Los impuestos son fuente de financiación estatal, hacen posible algunas medidas redistributivas y, en ciertos contextos, como el de la sustitución de importaciones, financian las inversiones en obras públicas, entre otras actividades. Desde la perspectiva de las empresas, los impuestos significan menores utilidades y, teniendo en cuenta su naturaleza, estas medidas son, en términos generales, de mal recibo.

En Colombia hay alta variabilidad en las reglas impositivas. El Estado colombiano ha buscado por diferentes medios recursos fiscales para cubrir los déficit, y con este objetivo ha adelantado múltiples reformas tributarias. En los primeros años del siglo XX, cerca del 80% de los ingresos del Gobierno provenían de los impuestos de aduana y comercio exterior (González & Calderón, 2002, p.12). La pobre integración y la ausencia de un mercado nacional hacían más viable gravar los negocios internacionales. Esto empezó a cambiar en la segunda década del siglo, cuando se aplicó por primera vez el impuesto de renta (González & Calderón, 2002, p.13).

Fue la República Liberal (1930-1946) la que volvió relevante el impuesto a la renta. El sistema de impuestos directos para las empresas se fortaleció con las leyes 81 de 1931 y 78 de 1935. La primera incrementó las tarifas al impuesto de renta y estableció la deducción por depreciación, entre otras medidas. Por su parte, la Ley 78 de 1935 estableció el impuesto a las utilidades extraordinarias y el de patrimonio. Sin embargo, el Estado aún dependía en buena medida del gravamen a la actividad externa (aduanas). Esto empezó a cambiar con la Segunda Guerra Mundial, cuando se aprobó una sobretasa al impuesto de renta, que se mantuvo indefinidamente a partir de la Ley 35 de 1944 (González & Calderón, 2002, p.15).

Luego, el gobierno militar de Rojas Pinilla reformó de manera dramática el impuesto de renta mediante los decretos 2317 y 2615 de 1953. Los cambios en la ley tributaria permitieron gravar los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los accionistas, y también se incrementaron las tarifas para las sociedades. Esta reforma generó descontento entre los empresarios (Rodríguez Salazar, 1996, p.219).

La modificación del articulado: acciones de Argos en la definición de la Ley 81 de 1960 (reforma tributaria)

En 1960 se aprobó la Ley 81, un nuevo estatuto tributario que gravó no solo las utilidades de las empresas sino también los dividendos que recibían los accionistas. En esta ley se establecieron además beneficios para las exportaciones no tradicionales. En concepto de Argos, esta norma tenía efectos mixtos para los resultados de la empresa:

Dicha ley en nuestro caso suprime el impuesto de patrimonio y el llamado de “cascada”, sobre los dividendos recibidos de otras compañías, pero eleva al mismo tiempo la tarifa sobre la renta, creando también un recargo por compañías filiales (Argos, 1960, p. 8).

Para Argos, el gravamen sobre los dividendos la afectaba de manera doble: por una parte, la empresa poseía un número importante de acciones de otras sociedades, por cuyo concepto recibía dividendos, y, en segunda instancia, esta medida hacía menos atractiva la adquisición de acciones para los inversionistas. Es decir, se limitaban las emisiones de acciones como fuente de financiación para la empresa.

En contraste con lo anterior, las exportaciones se beneficiaban por el incentivo especial que establecía la nueva ley tributaria. En 1960, Cementos del Caribe y Ceblanco exportaron, respectivamente, 3.433.000 y 92.000 sacos de cemento hacia Estados Unidos, Centro América y varios países del Caribe (Argos, 1960, p. 8).

En el proceso de la definición de la Ley 81 de 1960 los intereses de Argos estuvieron representados por la Andi. En el trámite de esta ley se reconoció la intervención del gremio empresarial, quien en representación de las industrias nacionales realizó estudios y defendió intereses como la capitalización de las empresas, la eliminación del impuesto de patrimonio, la implantación de la reserva para protección de los activos, el crédito especial a las utilidades provenientes de exportación, así como la exención de impuestos para las industrias básicas. Frente a la reforma tributaria, la Andi también criticó que buena parte de los impuestos recayeran sobre muy pocos, dando a entender que eran las industrias quienes pagaban una porción considerable de la operación e inversión del Estado (Uribe Escobar, 1964, p.40). Sin duda, la alineación de los intereses de los afiliados frente a la reforma tributaria hacía posible las acciones desde la Andi.

Con el objetivo de lograr el desmonte del impuesto sobre los dividendos, la Andi participó en las diferentes etapas del proceso, adelantó estudios y se apoyó en los medios de comunicación, principalmente en la prensa, para establecer su postura frente al tema. Ante el articulado aprobado, la Andi reconoció el papel que había tenido en el proceso de discusión. El gremio intervino para modificar el articulado; sin embargo, no logró el objetivo de eliminar la doble tributación. A este respecto se pronunció el entonces presidente de la Andi, Alejandro Uribe Escobar (1964, p.40):

El Congreso, después de un laborioso estudio, expidió un nuevo estatuto tributario por medio de la Ley 81 de 1960. Indudablemente las bases presentadas inicialmente por el Gobierno y que sirvieron de fundamento para esta ley, recibieron importantes modificaciones que fueron introducidas por los legisladores, atendiendo en primer lugar sus propias iniciativas y sopesando cuidadosamente las expresiones de la opinión pública.

Cabe aclarar que la Andi en este caso era parte de la opinión pública, así como otros grupos, entre los que se destacaban los empresarios del campo, representados por la

Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC,⁴¹ y, claro, los de los sindicatos agrupados en las centrales obreras.

La Andi tenía el acceso ante el ejecutivo y el legislativo, y su calidad de representante de la industria del país le confería mayor poder de negociación que el que por esos años podía alcanzar cualquier otra empresa que buscara intervenir de manera individual. Además, la asociación había desarrollado la capacidad para lograr que la prensa publicara sus puntos de vista. La Andi contaba con la experticia en el tema, a lo que se sumaba el reconocimiento y la credibilidad de los que gozaba. En todos estos factores se fundaba su calidad como parte de la opinión pública.

La reforma tributaria era una necesidad en el país. Su estudio se inició durante el gobierno de la junta militar que reemplazó a Rojas Pinilla y fue continuado por Hernando Agudelo Villa, el ministro de Hacienda de Lleras Camargo. Fue Agudelo Villa quien la llevó al Congreso.

Frente a la propuesta oficial, la Andi intervino durante todo el proceso. El vocero de la Andi fue Diego Tobón Arbeláez, su vicepresidente, quien en 1959 había presentado un amplio documento al ministro de Hacienda y a la Comisión Parlamentaria (Poveda Ramos, 1984, p.83). El presidente de la Andi por ese tiempo comentaría a este respecto:

A través de las distintas etapas de estudio del estatuto, la Andi, por medio de sus voceros autorizados, hizo conocer el pensamiento de la industria, haciendo énfasis en la necesidad de que este instrumento de política económica fuera orientado a estimular la capitalización, tan necesaria para el desarrollo del país (Uribe Escobar, 1964, p.40).

⁴¹ La SAC fue el primer gremio que se constituyó en el país a finales del siglo XIX.

Ya para esos años la Andi contaba en su nómina con expertos en diversos temas, los cuales eran reconocidos en los ámbitos de decisión. Sin duda, la calidad de sus especialistas y de los estudios que emprendían ayudó a fortalecer el poder de negociación del gremio.

Argos, muy interesada en los efectos que podría tener el articulado sobre los resultados de la compañía, estuvo al tanto de todo el proceso. La Andi, además de intervenir en la definición del articulado, informaba a sus afiliados sobre lo que acontecía a este respecto.

El seguimiento a los proyectos de ley era permanente. Los boletines publicados por la Andi desde 1948 fueron el medio por el cual la agremiación informaba a las empresas afiliadas tanto sobre los cambios legislativos que podían interesarles como sobre las acciones que adelantaba la Andi al respecto. En el Boletín Andi 1561 (Andi, 1960c, p.10) se indicó que en la Cámara de Representantes se le habían introducido modificaciones al proyecto original de reforma tributaria, “muchas de las cuales lo han mejorado pero aún es posible convertirlo en un estatuto más saludable para el país y acorde con el deseo que el mismo gobierno alienta”.

Posteriormente, en agosto del mismo año (Andi, 1960g, p. 1), el gremio se refería de nuevo al estado de las cosas en relación con el proyecto de reforma tributaria, y en el Boletín 1597 (Andi, 1960d, p.1) relataba que la Junta Directiva Nacional del gremio se había reunido los días 17 y 18 de aquel mes y que “la mayor parte del tiempo de las deliberaciones de la Junta fue dedicado a un estudio cuidadoso de la reforma tributaria”. El texto completo del proyecto fue enviado a los afiliados y así también el articulado aprobado.

La Andi aprovechó los estudios y otros documentos como medio para presentar y justificar sus propuestas de modificación. En el “Memorial de la Andi a la Comisión III del Senado” se presentó la posición de los industriales del país frente al proyecto de reforma tributaria, y en el documento de remisión declaraban que “las hacemos con el mayor espíritu de cooperación y con el más sincero interés por el progreso del país y de su desarrollo industrial” (Andi, 1960e, p. 8).

Sobresale esta declaración, en la cual se observa el interés del gremio por presentarse como promotor del interés nacional. Adicionalmente, la Andi era la encargada de hacer el seguimiento de lo que acontecía en relación con la legislación tributaria e intervenía para buscar modificaciones en el articulado cuando consideraba que este no era propicio para los intereses de la industria nacional. En el tema impositivo, la alineación de los intereses de los industriales era clara y esto facilitaba que fuera la Andi la que se encargara de tales actividades.

Como se presentó, Argos buscó modificar las reglas tributarias por intermedio de la Andi. Si bien el gremio participó activamente en la definición del articulado de la Ley 81 de 1960, esto no significa que su poder para intervenir fuera absoluto; por el contrario, se trataba de un proceso en el cual el Estado atendía diversos intereses, entre ellos los de las empresas.

Las acciones de Argos frente a las reformas en la normatividad tributaria no se limitaron a la etapa de definición; la empresa también se ocupó de la aplicación de las mismas. Cuando Argos reclamó sobre la aplicación de la ley, lo hizo directamente. Reclamar acerca de la aplicación de la regla hace parte de las acciones estratégicas institucionales y será objeto de análisis en el apartado siguiente.

Los reclamos de Argos por la aplicación de la Ley 81 de 1960

Argos cumplía la ley; sin embargo, identificó en el articulado de la Ley 81 de 1960 la posibilidad de lograr beneficios tributarios de consideración y con ello se configuró otro espacio de acciones sobre la normatividad, que tiene que ver con la etapa de aplicación de las reglas.

En la etapa de la aplicación de la Ley 81 de 1960 se inició un proceso de reclamos de exenciones, es decir, de buscar que la aplicación de la ley fuera favorable a los objetivos de Argos. Es así como la empresa reclamó exenciones para las fábricas de cemento gris y

también para Colcarburo y Ceblanco. Estas acciones estratégicas fueron realizadas directamente por las empresas mencionadas con el apoyo de Argos como centro corporativo, y en ningún momento participó la Andi. Esto contrasta con el papel desempeñado por esta asociación en el proceso de estudio y aprobación de la ley.

El artículo 112 de la Ley 81 de 1960 (Juriscol) expone:

Las sociedades anónimas que existan actualmente en la República, o las que se constituyan hasta el año de 1965, inclusive, cuyo único objeto sea el establecimiento y explotación de industrias básicas necesarias para el desarrollo económico del país, gozarán de una exención hasta del 100% del impuesto sobre la renta, hasta el año de 1969, inclusive, siempre que utilicen materia prima nacional en proporción no inferior al 60% del valor total de las materias primas utilizadas.

Ante esta circunstancia, Argos, en el informe de actividades, destacó su postura:

Quedando pendiente de aplicar la deducción que posteriormente deberá fijar el Gobierno, de acuerdo con el artículo 112 del citado estatuto, para empresas que como las productoras de cemento, son básicas y consumen prácticamente el cien por ciento de material nacional (Argos, 1960, p. 6).

En 1961, tanto Argos como otras empresas vinculadas con ella identificaron oportunidades de exenciones tributarias. Fue así como las empresas cementeras —de cemento gris— tanto como Ceblanco y Colcarburo —de cemento blanco y de carburo de calcio respectivamente— buscaron que el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación las declarara susceptibles de obtener este beneficio. Los procesos seguidos en el caso de las cementeras fueron diferentes a los de las otras dos empresas.

Para solicitar la exención, las cementeras del país —específicamente las del grupo Argos, Samper y Diamante— decidieron actuar coordinadamente (Argos, 1961, s/p), y con ello presionar para lograr su objetivo. La opción de Argos de intervenir con las demás empresas

cementeras del país puede entenderse como su búsqueda por alcanzar mayor poder de negociación del que tenía, como empresa, ante el Estado. Es claro que la Andi no asumía, por política general, causas particulares de los afiliados (Poveda Ramos, 1984). Por tanto, si Argos quería obtener beneficios tributarios debía adelantar ella misma la acción de reclamo, y si contaba con el apoyo de las demás cementeras mejoraría su capacidad negociadora y podría alcanzar algún eco frente al Estado.

Por su parte, la Andi no representaba los intereses particulares de los afiliados por diversos motivos. En primera instancia, porque no tenía la capacidad operativa para ocuparse del volumen y la variedad de temáticas que le correspondería representar. Y en segundo lugar, porque este tipo de acciones, es decir, adelantar reclamos ante el Estado, podría haber jugado en contra del buen nombre que el gremio empresarial quería construir y mantener, en el sentido de representar intereses de las empresas pero teniendo como visión última el interés nacional. De ello da cuenta la declaración de Ignacio Betancur Campuzano en 1966, por ese entonces presidente de la asociación (Poveda Ramos, 1984, p.140):

La ANDI es una asociación de personas que buscan:

- a) Estudiar y conocer el país en los aspectos sociales y económicos para encontrar soluciones a los problemas que se confrontan.
- b) Defender el sistema de empresa privada como factor dinámico de la democracia y del progreso.
- c) Defender los legítimos intereses de la industria, entendida ésta como una actividad que el país necesita y conviene a los inversionistas, a los trabajadores y a los consumidores.
- d) Impulsar los programas de desarrollo armónico, con especialidad en los de la industrialización, fortaleciendo lo existente y procurando nuevas fuentes de trabajo.
- e) Ser la persona ante el país y ante el Estado para tener audiencia en el estudio y solución de los grandes problemas de la nación, así como en la defensa de los intereses legítimos de sus asociados.

En esta declaración se observa de nuevo que la Andi buscaba legitimidad y ser reconocida como parte en los procesos de discusión de los temas más importantes del país, entre ellos la normatividad. Cabe recalcar que construir este reconocimiento significó renuncias, pues el gremio industrial no podía intervenir en representación de los intereses de los asociados en todos los temas que ellos solicitaban. Incluso la declaración anterior estaba dirigida a los afiliados. La Andi no podía defender todo tipo de intereses de los afiliados sin poner en riesgo su legitimidad.

Unos años después, la agremiación recalcaría, en este mismo sentido, que “la Andi [no es] una fuerza poderosa para lograr de quienes controlan el Estado lo que conviene a los intereses particulares de los asociados por encima de los del país” (Poveda Ramos, 1984, p.140).

Para justificar la exención de impuestos, las cementeras adujeron que requerían recursos para poder adelantar el programa de expansiones de la capacidad instalada con el cual iban a atender la demanda del país (Argos, 1961, s/p). Es decir, argumentaron como justificación lo que bajo el modelo económico de la sustitución de importaciones era el principal compromiso de las empresas: el abastecimiento del mercado doméstico. Esta solicitud de exención de impuestos estuvo acompañada de otras demandas al Estado, como las facilidades de crédito interno y externo (Argos, 1961, s/p).

En cuanto a Colcarburo⁴² y Ceblanco, ambas llevaron a cabo directamente sus solicitudes y fueron exitosas (Argos, 1961, s/p; 1965, s/p). En el caso de la primera, en su calidad de emprendimiento del IFI contaba con su respaldo para adelantar tales acciones. Ceblanco adelantó directamente el reclamo, y su potencial exportador fue el motivo para que le concedieran tal exención, de la cual gozó hasta 1964 (Argos, 1965, s/p). En el caso de estas dos empresas centralizadas, Argos se limitó a apoyar tales actividades; muestra de ello son las publicaciones en este sentido en su informe anual.

⁴² En cuya financiación participó el IFI.

En contraste con los logros de Ceblanco y Colcarburo, las empresas de cemento gris no lograron el incentivo mencionado. Cabe insistir en el papel que cumplían los estudios en todos los procesos, así como la búsqueda de apoyo del público en general por medio de las publicaciones. Entre estas últimas sobresalía la función que desempeñaba el informe de actividades de Argos.

El reclamo por la aplicación de la ley tributaria: el impuesto Paz del Río

Las inversiones forzosas en acciones de Acerías Paz del Río⁴³ obligaron a las empresas privadas a invertir parte de sus utilidades en acciones de esta siderúrgica integrada, que había sido emprendida directamente por el Gobierno nacional por intermedio del IFI en 1954. Argos debía cumplir con “la obligación que se determina en el artículo 4to., del Decreto No. 4051 de 1949, en armonía con el artículo No. 12 del Decreto 285 de 1955” (Andi, 1960a, p. 18).

Argos elevó consultas sobre la aplicación de esta inversión forzosa. A este respecto, anotaba:

Servirá como reserva de seguridad y para cubrir el impuesto de Paz del Río, no pagado e intereses, sobre los dividendos recibidos de otras Cías. en 1958, en el caso remoto de que fuera desfavorable el reclamo que aún tenemos pendiente ante la Jefatura de Rentas (Argos, 1960, p. 8).

Argos emprendió directamente este reclamo. Los responsables de tal acción fueron empleados de la empresa que se desempeñaban en el área contable. En esos años no era frecuente que los asesores independientes asumieran la representación de la empresa y, como ya se señaló, la Andi, con contadas excepciones, como se verá en la sección dedicada a las licencias de importación, no adelantaba tales acciones. En los reclamos, el conocimiento técnico era de especial importancia.

⁴³ El gobierno nacional emprendió la creación de Paz del Río en 1948. En 1955 se autorizó la venta de acciones a personas naturales y jurídicas. Estas acciones fueron de adquisición forzosa para las empresas como parte de los impuestos que debían pagar.

Promover la eliminación de la doble tributación

Argos venía insistiendo en la necesidad de que el Estado ofreciera incentivos para las inversiones en acciones de sociedades anónimas. En el informe de actividades de 1966 expuso:

Sea esta la oportunidad de recalcar la necesidad de nuevos incentivos que encaucen el capital y el ahorro hacia la inversión en acciones de Sociedades Anónimas y estimulen el mercado bursátil, pues somos de opinión de que esta es una de las mejores formas de dotar a la empresa privada de recursos que generan empleo y ayudan al desarrollo industrial. La eliminación de la doble tributación que viene afectando a las personas naturales inversionistas en Sociedades Anónimas, será un paso decisivo adelante hacia tales fines, fuera de que restablecerá la democratización de ese tipo de ahorro (Argos, 1966, s/p).

La anhelada eliminación de la doble tributación era un propósito compartido por las diferentes sociedades anónimas del país, buena parte de las cuales estaban afiliadas a la Andi, quien asumió esta causa. Es así como en el Noticiero Andi 304 (Andi, 1967a, p. 1) se presentó un estudio comparativo sobre la llamada doble tributación, en el que se comparaban la situación colombiana y la mexicana. En el informe se concluyó que este impuesto era inconveniente para el crecimiento económico, y especialmente para el fortalecimiento de la sociedad anónima.

Esta acción, que buscó promover el cambio en la legislación, fue asumida por la Andi, la cual, con este propósito, enfiló sus especialistas en temas tributarios. Los especialistas del gremio adelantaron diferentes investigaciones, y la postura de la asociación se sustentó en sus resultados. La experiencia de los especialistas de la Andi era reconocida, y esta característica del gremio contribuyó al reconocimiento que tenían sus posturas; posiblemente, la participación de la Andi y las investigaciones que adelantaba contribuyeron a elevar la calidad de las discusiones alrededor de los cambios en las reglas del país.

Las demandas y los estudios en relación con la doble tributación, tanto de Argos como de la Andi, no fueron escuchados, y por medio del Decreto 1366 se aprobaron unas nuevas normas tributarias. Este articulado fue informado a los afiliados del gremio, así como el contenido del decreto reglamentario de la Ley 63 de 1967 (Andi, 1968). Todavía por esos años era la Andi la que tenía a su cargo el seguimiento a los cambios en la legislación.

Por su parte, Argos presentó los efectos de dicha reforma sobre sus resultados:

Fue expedido por el gobierno nacional el Decreto-Ley 1.366 con miras a evitar la evasión fiscal; en su Artículo 19 dicho Decreto restableció el impuesto en cascada para los dividendos recibidos por Sociedades Anónimas cuando estos sobrepasen el 30% de la renta líquida. Por fortuna, la Ley 63 de 1967 y su Decreto reglamentario, solucionaron sus efectos desfavorables para Argos al aclarar que las rentas de las sociedades filiales se acumularán teóricamente a las de la principal bajo la misma denominación que tengan en cabeza de aquellas.

Al calcular en esa forma la proporción de los dividendos recibidos por vuestra Compañía en el último ejercicio, se obtiene una cifra igual al 20% de su renta líquida, muy por debajo del límite establecido para gravarlos.

Aunque ahora no nos afecte directamente, somos de opinión que esta limitación es en gran medida desestimulante para efectuar futuras inversiones en sociedades industriales, y va a dificultar en forma muy notoria el desarrollo de la empresa privada.

Por otra parte, creemos conveniente destacar la ampliación a los estímulos tributarios para las inversiones de las personas naturales en sociedades Anónimas, que determinó el mismo Decreto Ley 1.366, al fijar en \$12.000.00 el valor de los dividendos que son rentas exentas para personas cuyo patrimonio no exceda de \$600.000.00, y al establecer además que no están sujetos al impuesto de patrimonio los primeros \$60.000.00 invertidos en Sociedades Anónimas Colombianas (Argos, 1967, s/p).

En otras palabras, se eliminó la doble tributación para los pequeños accionistas, aunque se mantuvo el gravamen para las empresas.

Reclamos en relación con la Ley 20 de 1979

Al igual que en el caso de la Ley 81 de 1960, la Ley 20 de 1979 ofrecía la oportunidad de obtener beneficios tributarios, y la búsqueda de la exención fue realizada directamente por Argos. En ese momento estaba en estudio la creación de una nueva empresa cementera, y en este sentido se buscó que la aplicación de la regla le fuera favorable:

Para ello hemos propuesto que el CONPES⁴⁴ declare el área económica de la industria productora de cemento como de especial interés para el desarrollo económico y social del país, de tal modo que las sociedades que hagan inversiones de capital en esta industria puedan gozar de las deducciones tributarias establecidas por la Ley 20 de 1979 en su artículo 13 (Argos, 1984, p. 48).

El beneficio para la industria del cemento no les interesaba a todos los afiliados a la Andi, y dado que Argos estaba estudiando la fundación de una nueva empresa cementera, haber obtenido estos recursos hubiera mejorado las perspectivas del nuevo negocio y le habría dado a Argos más recursos propios para adelantar tal emprendimiento interno. Es posible que Argos en esos años hubiera contado con buen acceso al presidente de la república, por el apoyo que tanto la campaña de López Michelsen como la de Turbay Ayala habían recibido del principal ejecutivo de Argos, Adolfo Arango Montoya. Este apoyo iba más allá de los aportes económicos a las campañas, pues Arango Montoya respaldó públicamente a tales candidatos (E4). Ya se había señalado anteriormente que la Andi no se ocupaba de reclamos como el mencionado; adicionalmente, por esos años la asociación pasó por una situación contradictoria: por un lado, su presidente, Fabio Echeverri, era altamente reconocido en la arena nacional, pero, por otro lado, tenía poco acceso al presidente López, y los enfrentamientos entre ellos alcanzaron notoriedad (Asociación Nacional de Industriales, 1994).

⁴⁴ Es la sigla del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

También en este reclamo se buscó el apoyo de los accionistas y del público en general, y la situación fue informada por medio de las comunicaciones de la empresa.

Modificaciones a la Ley 75 de 1986

“La Ley 75 de 1986 le otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para llevar a cabo una reforma tributaria que se reglamentó con los decretos 2503 y 2543” (Rodríguez Salazar, 1996, p.224). Mediante esta nueva reforma tributaria, expedida por el presidente Virgilio Barco (1986-1990), se eliminó el impuesto a los dividendos, lo cual, como ya se había expresado, afectaba a las empresas diversificadas en su calidad de inversionistas en otras sociedades anónimas y, a su vez, desmotivaba las inversiones en acciones. Con esta reforma se hizo realidad una vieja aspiración de los empresarios en el tema de la doble tributación, y por medio de estos decretos también se buscó simplificar el sistema impositivo.

La promoción que le hacía Argos a esta reforma era decidida, y de ello da cuenta la siguiente nota:

A este respecto, consideramos oportuno recalcar la conveniencia que traería para estimular la capitalización empresarial la eliminación del todo de la doble tributación a los accionistas de sociedades anónimas, tal como se sugiere en las notas editoriales de la revista del Banco de la República, dirigida por el Gerente General, Dr. Francisco J. Ortega A., en donde se manifiesta en su reciente número de noviembre que, en búsqueda de una mayor capitalización, “se requiere, además, crear incentivos amplios capaces de contrarrestar la postración en que se encuentra el proceso de capitalización empresarial en el País, como por ejemplo, favoreciendo la destinación de utilidades con fines de capitalización y eliminando del todo la doble tributación a las utilidades de las sociedades de capitales” (Argos, 1985, p. 7).

Sobresale en esta referencia el hecho de que las publicaciones de la empresa eran el medio de elección para apoyar las iniciativas de cambio en la normatividad, y para ello aprovecharon los conceptos del gerente del Banco de la República.

Argos recibió la Ley 75 con beneplácito y promovió sus intereses para la reglamentación:

Al terminar el año el Congreso Nacional expidió la Ley 75 o reforma tributaria, que entre otras disposiciones tendientes a simplificar las obligaciones del contribuyente, disminuye la carga de impuestos a las empresas constituidas como sociedades anónimas y a sus accionistas. Esta medida habrá de permitir un mayor interés en las inversiones de capital de riesgo por parte de las personas naturales y jurídicas, y les dará nuevos recursos a las industrias para su modernización y crecimiento, con el consiguiente efecto favorable en el empleo y la producción (Argos, 1986, p. 5).

Tenemos confianza en que, en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas por esta Ley al gobierno presidido por el Doctor Virgilio Barco Vargas, se complementen estas medidas que fortalezcan la sociedad anónima y estimulen la inversión en nuevas empresas e industrias, y la creación de más puestos de trabajo (Argos, 1986, p. 6).

Si bien Argos había delegado en la Andi la promoción de esta regla, la empresa desempeñó un papel complementario al apoyar, desde sus publicaciones, los intereses propios y los de las demás sociedades anónimas, en algunas de las cuales tenía acciones. Sin duda, los intereses tributarios alindaban los intereses de las empresas afiliadas a la Andi, y las fortalezas y capacidades del gremio en temas tributarios les daban a las empresas un reconocimiento y una capacidad de intervención muy superior a la que habrían alcanzado interviniendo directamente.

La reglamentación tributaria es un tema que cambia con demasiada frecuencia en Colombia, y es neurálgico para los intereses de las empresas. Después de 1991 la temática tributaria seguiría ocupando a Argos, y en lo tributario la Andi conservaría su liderazgo.

4.3.3.2 Argos y las acciones estratégicas institucionales sobre el control de precios

El control de precios motivó diferentes acciones estratégicas institucionales de Argos entre 1960 y 1991 (Argos, 1991, p. 7), año en el que por un tiempo las empresas cementeras fueron autorizadas para fijar el precio de sus productos.⁴⁵ Frente al control de precios, la empresa intervino buscando cambios en las reglas y en su aplicación. En relación con la definición de las reglas, buscó que se modificara el sistema de control e intervino para que el cemento fuera excluido de la lista de los artículos de primera necesidad. En la etapa de la aplicación reclamó por la manera como el Gobierno tramitaba las solicitudes de incremento —tanto en lo relacionado con el tiempo requerido para analizar la solicitud como por las decisiones que en este sentido se tomaban—, pues era frecuente que se asignaran precios diferenciados por empresa.

El control de precios fue una de las medidas de intervención del Estado colombiano sobre la economía. Esta injerencia estaba motivada por tres tipos de objetivos: el control de la inflación, especialmente de los productos considerados de primera necesidad; la corrección de las imperfecciones en el mercado, y, en tercer lugar, un interés redistributivo (Sabogal Otálora, 1980, p.1). Las medidas de control de precios se tomaron después de 1936, en el marco de la mencionada reforma a la Constitución. El control de los precios de los productos de primera necesidad, entre ellos el cemento, era una demanda frecuente de algunos grupos (los sindicatos, por ejemplo), y el Estado accedió a sus peticiones (Arévalo Hernández, 2001).

En cuanto al sistema de control de precios establecido, Arévalo Hernández (2001, p.66) apuntó:

⁴⁵ En ese momento desapareció el control de precios como medida contra la inflación y de negociación política, y cuando reapareció, después de 1991, tuvo que ver con lo que se califican como abusos de la posición dominante.

En Colombia, ante la ausencia de estadísticas completas de producción, adquisición y consumo, se optó por aplicar un método uniforme e invariable para el control de los precios a partir de tres sistemas: congelaciones, precios máximos y tasa.

En 1957 se expidió el Decreto 0102, que sometió a control de precios los artículos de primera necesidad. Mediante el Decreto 1550 de 1957 se incluyó al cemento en la lista de productos controlados (Arévalo Hernández, 2001, p.179). Posteriormente, mediante el Decreto 1653 de 1960, se creó la Superintendencia de Regulación Económica como órgano de la rama ejecutiva, a la que se encargó, además de otras funciones, la de fijar los precios de los artículos de primera necesidad, entre ellos el cemento. Diferentes organismos tuvieron la potestad en relación con la administración del control de precios.

Habían pasado tres años y el precio del cemento no se había incrementado. Ante ello, Argos reclamó:

A pesar del aumento tan apreciable registrado en las ventas; de los nuevos incentivos tributarios; y de la muy económica transformación de la Fábrica en conexión con Cairo, la moderada utilidad adicional que por ventas se obtuvo, en comparación con el ejercicio anterior, no correspondió a tales circunstancias favorables, lo cual se explica por razón del continuo aumento de los costos de elaboración y porque el precio de venta ha permanecido fijo e invariable (Argos, 1961, s/p).

El control de precios era funesto para Argos pues afectaba sus resultados operacionales. Sin embargo, las primeras demandas de Argos en relación con los cambios en las reglas buscaban modificar el sistema de control, de tal forma que admitiera flexibilidad en su definición.

En las primeras gestiones encaminadas a buscar la modificación del sistema de control de precios, el liderazgo lo tuvo la Andi. Entre las doce proposiciones que aprobó la XVII Asamblea general del gremio en 1960 se incluyó un apartado sobre el control de precios:

La industria desea expresar su preocupación por la falta de una política realista en materia de precios, que puede ocasionar graves trastornos en la producción de artículos esenciales y desalentar considerablemente la inversión en esos campos. Considera que la gradual liberación de los controles directos puede ser el sistema más lógico y sano en esta materia (Andi, 1960b, p. 5).

Sin duda, hasta 1960 la Andi apoyaba una modificación en el sistema de control; no obstante, esta postura cambió a partir de esa fecha por los conflictos que surgieron entre los afiliados. En contraste con lo que ocurría en relación con la reforma tributaria, donde los intereses de los afiliados coincidían, el control de precios enfrentaba a unos grupos contra otros. Es por eso que la acción de la Andi en el tema del control de precios se suspendería al poco tiempo. Fue así como “los empresarios agremiados en la Andi se silenciaron respecto a ese tema [control de precios], y cuando lo hicieron, éste quedaba inserto en el discurso de la necesidad de protección a la industria (Arévalo Hernández, 2001, p.145).

Ante esta situación, Argos y el grupo de empresas cementeras asociadas con ella asumirían directamente lo relacionado con el control de precios. Fue por eso que Argos debió tomar la iniciativa y se dio un cambio en el papel de la empresa en relación con las acciones estratégicas institucionales: dejó de delegar en la Andi lo relacionado con el cambio en el sistema de control de precios, y pasó a gestionar directamente los cambios en la definición de la regla. Posteriormente recurriría al ICPC, Instituto Colombiano de Productores de Cemento, para intervenir en su representación en lo afín al control de precios.

En 1962 Argos se expresó frente a este tema:

La utilidad por tal concepto resultó inferior a la registrada en 1961. Ello obedece, como os lo hemos venido manifestando en los informes anteriores, a la fuerte elevación de los costos de producción y al control oficial sobre los precios de venta [del cemento] (Argos, 1962, s/p).

Este reclamo fue complementado con la siguiente nota:

Ante factores tan desfavorables y ante las cuantiosas inversiones requeridas para atender al creciente aumento del consumo, es preciso, entre otras cosas, y en beneficio de la economía nacional, que por parte del Gobierno, además de aceptar el aumento del precio de venta, se corrija la injusticia que con la industria del cemento se viene cometiendo y se modifique el sistema actual de control, no sólo por las razones anotadas, sino también para colocarla en igualdad de condiciones con respecto a los demás materiales y elementos usados en la construcción y a los producidos por las industrias que transforman los llamados minerales no-metálicos, dentro de los cuales está el cemento, único artículo, entre ellos que oficialmente y en forma arbitraria y errada, se viene considerando como de primera necesidad y con precio muy controlado, cuando el de las materias primas y demás factores que inciden en su costo, han venido y continúan en libre ascenso (Argos, 1962, s/p).

Sin duda, ya en ese momento Argos había asumido los reclamos ante el Estado, buscando que se incrementara el precio del cemento. Adicionalmente, se estaba gestionando una modificación al sistema de control. Estas funciones eran responsabilidad del gerente de la empresa, cargo que para ese momento estaba en manos del ingeniero Adolfo Arango Montoya, quien había remplazado a Carlos Duque Salazar en tal función.⁴⁶ Cabe precisar que este cambio en la cúpula ejecutiva de la empresa no trajo consigo nuevas posturas frente a lo relacionado con las reglas.

Con el cambio en la política de la Andi en 1960, y puesto que Argos debió asumir directamente las acciones en temas de precios, la empresa optó porque cada una de las cementeras asociadas gestionara lo de los precios ante el Gobierno nacional (E4, E5) y que Argos como centro apoyaría las acciones que cada una de ellas emprendiera. Sin embargo,

⁴⁶ El 27 de octubre de 1964, la Junta Directiva de la Compañía de Cemento Argos aceptó la renuncia de Carlos Duque Salazar de la gerencia de la empresa y lo invitó a ser asesor de la Junta Directiva; en ese cargo fue designado Adolfo Arango Montoya, quien a su vez eligió a Jorge Vega Uribe como secretario y jefe de ventas de la compañía (balance, 1964).

esta medida tuvo efectos mixtos: al fin habían sido escuchados los reclamos para lograr que se autorizara un aumento en los precios del cemento, pero para las marcas Argos y El Cairo se había aprobado el menor incremento de todos:

[El reajuste de precios] sólo vino a ser autorizado en forma parcial desde el 2 de Diciembre pasado (1964), simultáneamente con las otras fábricas productoras del país, habiéndole sido fijado a Argos y Cairo en forma injusta los precios más bajos. Esto ha traído como consecuencia problemas de mercadeo, pues ante los nuevos precios vigentes, varias e importantes zonas consumidoras de los departamentos de Caldas, Córdoba y Bolívar que se surtían de otras fábricas han venido a hacerlo de las nuestras, ocasionando con esto serias dificultades en atender a nuestra clientela local en forma oportuna (Argos, 1965, s/p).

En ese momento, el gran compromiso de las empresas era mantener abastecido el mercado, y los precios diferenciados ponían en aprietos tanto a Argos como a El Cairo, pues la capacidad instalada era apenas suficiente para satisfacer la demanda de una determinada zona geográfica.

Tanto el disgusto con el precio asignado como con el manejo del control de precios en general motivó nuevos reclamos y solicitudes de modificación:

Por todo lo anterior seguimos considerando que esta situación inequitativa y arbitraria que se presenta para los artículos sometidos a control de precios cuando sus insumos y demás factores del costo no lo están, sólo podrá solucionarse mediante el restablecimiento de la libertad vigilada de precios (Argos, 1965, s/p).

Un año después, en 1966, todavía se mantenía el menor precio para el producto de Argos y El Cairo, lo cual indujo a la empresa a presionar por modificaciones en este sistema de control.

Dicha escasez en el mercado del cemento, tal como os lo informamos hace un año, son debidas especialmente a los bajos precios que le fijaron a este artículo en Medellín, en relación con las otras plazas del país, lo que ocasiona una demanda adicional de los consumidores de otros departamentos vecinos que nos impide a veces atender a la clientela habitual en forma oportuna (Argos, 1966, s/p).

En 1967, El Cairo consiguió finalmente la aprobación de un aumento en el precio para su producto, que lo equiparó al de las demás marcas que se ofrecían en el país. Es decir, todo el proceso de reclamo se tomó veintiún meses:

En Septiembre se consiguió al fin la aprobación por parte de Regulación Económica de los nuevos precios para el cemento de esa marca [Cairo], que guardaban proporción con los autorizados desde 21 meses atrás a otras fábricas (Argos, 1967, s/p).

El Cairo trabajaba directamente para lograr la libertad de precios y, frente a ello, como en otros casos, Argos asumió un papel de apoyo y se valió de sus comunicaciones para respaldar sus demandas.

Cairo ha venido insistiendo ante el Gobierno Nacional, en unión con las demás cementeras, en la necesidad de obtener la liberación de los precios del cemento con el fin de que se puedan generar los fondos suficientes para financiar no sólo la reposición de los equipos obsoletos, sino de manera especial los nuevos, que se requieren para atender las demandas crecientes del producto en un país en pleno desarrollo (Argos, 1968).

El propósito de eliminar el control de precios motivó las acciones coordinadas de las cementeras del país. El control de precios se convirtió en una causa común entre ellas, pues, sin duda, lo que estaba en juego era demasiado importante, y su efecto sobre las utilidades

era de magnitud. Es interesante observar cómo las reglas promovieron los vínculos de empresas que en otras circunstancias se habrían reconocido como competidoras.

Además de los reclamos, Argos insistió en la necesidad de modificar la medida de intervención. Sobresale el hecho de que los argumentos esgrimidos para respaldar las acciones de El Cairo eran los ideales que defendía el modelo económico vigente, es decir, que una empresa nacional asegurara la oferta que demandaba el mercado doméstico. En esta nota de respaldo, se reconoció cómo la justificación que usó Argos para las acciones de El Cairo coincidían con el deber ser de las empresas. En otras palabras, bajo este modelo la empresa debía satisfacer la demanda del país, y la normatividad estaba dificultando que pudiera hacerlo.

En 1969 las relaciones entre Argos y el Estado no pasaban por su mejor momento y ese pacto implícito que describía las relaciones entre empresa y Estado bajo el modelo de sustitución de importaciones estaba desdibujado, entre otras causas, por el control de precios. La alternativa para dinamizarlas fue el establecimiento de un comité sectorial que dependía del Ministerio de Desarrollo Económico. Este espacio para las acciones estratégicas institucionales fue bien recibido por Argos, como se muestra en la siguiente cita:

Con miras a asesorar al Ministerio de Desarrollo Económico en el estudio y revisión de los planes indicativos, políticas y problemas específicos de la industria del cemento, fue creado e instalado por el señor Ministro el Comité Sectorial respectivo, con lo cual se ha institucionalizado en forma permanente el diálogo constructivo entre el sector privado y público, y se ha buscado una mejor coordinación de las distintas entidades que tienen que ver con esa industria (Argos, 1969).

El foro propició la discusión entre las cementeras colombianas y el Estado, y como resultado de este espacio se aprobaron diversas políticas concertadas, entre ellas, una política de precios más flexible:

Fruto de dicho diálogo (con el Ministerio de Desarrollo Económico) ha sido la adopción por parte del Gobierno Nacional de una política de precios más flexible, que les permitirá a las empresas atender mejor las necesidades de renovación de equipo y de financiación de los ensanches (Argos, 1969, p. 4).

El comité fue benéfico para las relaciones de las empresas con el Estado y se convirtió en el espacio de discusión para las políticas del sector. Este espacio, a su vez, contribuyó al fortalecimiento de las relaciones entre los cementeros del país y fue un antecedente para la creación del ICPC (E4).

La creación del Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC)

El Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC) fue fundado en 1973. Lo promovieron los productores colombianos de cemento Portland (Argos, Samper y Diamante) y desde el inicio tuvo dos objetivos: representar los intereses de los cementeros ante el Estado y ocuparse de la investigación, el desarrollo y la promoción tanto del cemento como del concreto (Boletín del ICPC #1, agosto de 1973). El ICPC tuvo su antecedente indirecto en el comité sectorial de la Andi. Las actividades que realizaba el ICPC en beneficio de la capacitación ayudaron a mejorar las relaciones de las empresas cementeras con el Estado, lo cual pudo contribuir a crear el ambiente que a la postre hizo posible los cambios en el sistema de control de precios (E4). Sin duda, estas acciones mejoraron el reconocimiento del gremio cementero como autoridad en el campo, y los diferentes eventos adelantados por el ICPC pudieron haber mejorado su acceso ante diferentes entidades gubernamentales. Adicionalmente, el gremio contrató a un ex ministro como representante de los intereses cementeros ante las entidades del Gobierno (E4).

Desde 1962 la Andi estableció los comités sectoriales, y uno de los iniciales fue el de los cementeros. Estos comités adelantaron diversos estudios, el primero de los cuales se realizó en 1962 en torno al tema del sector de cementos y “fue la ocasión para constituir el primer comité sectorial” (Poveda Ramos, 1984, p.92). Por los conflictos que surgieron en la Andi

alrededor del tema de precios, y ante la decisión del gremio de no intervenir directamente ante el Estado en estos temas, el comité de los cementeros se fue fortaleciendo hasta que diez años después se constituyó el ICPC.

En las reuniones de este comité participaban los presidentes de todas las empresas cementeras del país, y este era el espacio natural para ventilar los problemas que afectaban al sector (E4). En este marco se optó porque el comité tuviera la función de fortalecer el conocimiento sobre el cemento y el concreto y se estableció una especie de área de investigación y desarrollo para toda la industria. Los cementeros acordaron aportar un monto por cada bulto de cemento vendido para financiar estas actividades; de este modo, lo que se inició como un foro empezó a contar con un presupuesto propio con el que se podían financiar las más variadas actividades. Las personas clave en el comité eran Adolfo Arango, gerente de Argos; Eduardo Camacho, de Cementos Samper, y Hernán Borrero Urrutia, de Diamante (E4).

Las actividades adelantadas por el comité y las demandas del sector fueron generando la necesidad de darle mayor autonomía al comité de la Andi, y así surgió el ICPC. Sin embargo, fue preciso negociar con la Andi las funciones en que lo remplazaría. De acuerdo con lo pactado, las cementeras mantendrían su afiliación a la Andi, aunque el ICPC era el lugar de reunión y el que representaba sus intereses. Con el tiempo, la participación del ICPC se fue extendiendo y el instituto llegó a ocuparse de los más variados temas técnicos y también de la normatividad especializada.

Dado que el principal problema para Argos y para las cementeras en lo institucional formal era el de los precios, el ICPC pasó a ocuparse de él y buscó establecer contactos con los diferentes poderes del Estado. Para esta actividad contrató un asesor que interviniera ante el Gobierno para lograr la modificación del precio y el método de control. El principal objetivo era acabar con el problema de negociar cada año el precio del cemento (E4). Un primer paso tuvo que ver con los espacios para el diálogo:

El actual Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Desarrollo constituyó el Comité Sectorial de la Industria del Cemento con representantes tanto del sector público como privado, con el fin de actualizar el Plan Indicativo a nivel nacional de esta industria. [...] Nuestras empresas [Argos y las demás empresas cementeras del grupo] representadas en dicho comité por el Instituto Colombiano de Productores de Cemento [...]. (Argos, 1978, p. 8).

Adicionalmente, Argos reconocía y valoraba el papel de este gremio especializado:

El Instituto Colombiano de Productores de Cemento viene propugnando por el establecimiento de una política de precios flexibles, que permita confiar en la obtención de una rentabilidad razonable a las inversiones que se hagan para incrementar la capacidad instalada (Argos, 1978, p. 8).

El ICPC asumió la representación de los intereses de Argos y de las demás empresas cementeras en Colombia para modificar el control de precios. La política de concertación estaba en apogeo y estos espacios se consideraron vitales para la promoción de los intereses de la empresa y para lograr reglas que fueran favorables o, mínimamente, que no fueran en contra de la capacidad de la empresa para alcanzar los objetivos con los que había sido fundada.

Luego del cambio en el sistema de control que se dio en 1978, aparecieron de nuevo los reclamos por las demoras en el estudio de las solicitudes que hacían las empresas cementeras. En el concepto de Argos, los intereses para mantener el control de precios no eran exclusivamente económicos. Los problemas políticos hacían que el Estado debiera mantener en ciertos niveles el precio del cemento:

Precios. La resolución No. 619 de 1978 trasladó el cemento gris al régimen de libertad vigilada de precios; sin embargo, estos no han podido modificarse en la magnitud ni con la oportunidad que este sector industrial lo requiere, más que todo

por razones de conveniencia política y social, no obstante la justificación económica de las solicitudes presentadas (Argos, 1979, p. 7).

De nuevo, en este caso, las publicaciones de la empresa buscaron promover el apoyo de los accionistas para las acciones estratégicas institucionales que emprendió. Además, los estudios se mantuvieron como el medio de elección para defender los intereses de la empresa:

La política de precios flexibles concuerda con diversas manifestaciones, tanto del presidente de la república como de varios de sus ministros (Argos, 1978, p.8).

Confiamos en que la aprobación por parte del CONPES del Plan Indicativo de la Industria del Cemento del pasado 11 de diciembre sirva para que éste sea adoptado como guía de la política oficial hacia el sector cementero, y que sus recomendaciones puedan cumplirse tanto por el Gobierno como por el sector privado. Dentro de dichas recomendaciones es oportuno destacar la que estipula que “La política de precios debe garantizar la rentabilidad normal del producto, con el fin de que el sector sea atractivo para el inversionista y se asegure así su desarrollo, pero no debe constituirse por sí sola en fuente de recursos para su crecimiento.” (Argos, 1979, p. 8).

En 1982 se logró modificar el sistema de control, que cambió por el de libertad vigilada. Una vez obtenido este cambio, se trató de mostrar responsabilidad en la definición de los precios del cemento:

En uso del régimen de libertad vigilada, los fabricantes de cemento solamente modificaron el precio de venta de su producto en un 30% después de 20 meses de mantenimiento invariable, lo cual apenas equivale a un incremento del 18% anual, muy por debajo de los incrementos en los costos e insumos en el mismo período (Argos, 1982, p. 7).

Sin embargo, la libertad vigilada no era suficiente para los objetivos de la empresa y Argos continuó buscando, por intermedio del ICPC, la libertad de precios, lo que se logró mediante la expedición de la resolución 018 del 23 de enero de 1985. Este fue un triunfo parcial, pues ese mismo año el cemento retornó al sistema de control directo y se hizo necesario, de nuevo, intervenir sobre la etapa de aplicación de la regla. Fue así como en agosto de 1986 se logró una resolución sobre cómo solicitar los ajustes en el precio. Si bien el ICPC no logró en esa oportunidad la eliminación del control directo sobre el precio del cemento, sí consiguió que se instaurara una manera para recalcular el precio.

De tal manera, Argos logró, por intermedio del ICPC, la definición de un sistema que permitió el ajuste automático de los precios, y fue en ese momento cuando los reajustes de precios recayeron en las alcaldías municipales. Ante los entes municipales intervenían directamente cada una de las empresas cementeras. En el caso del precio del cemento en Medellín, esta actividad fue función del secretario general de Argos (E5).

Por medio de la resolución No. 595 de fecha 1 de agosto de 1986, el Ministro de Desarrollo Económico determinó la forma como debe fijarse el precio del cemento gris en fábrica, el cual estará sujeto a variaciones semestrales de acuerdo con una fórmula convenida de ajuste automático (Argos, 1986, p.6).

Es claro que aunque la empresa acataba este control, no era bien recibido:

Aunque tal sistema establece una política más definida en este decisivo aspecto de los precios, nos preocupa que no se tuvo en cuenta el desfase que vienen mostrando desde meses atrás dichos aumentos, en relación con los incrementos en los insumos y demás costos de producción y estructura (Argos, 1986, p.6).

Tales resultados reafirman la necesidad de obtener unos mejores precios de venta para el producto, que permitan adquirir recursos suficientes para emprender los nuevos desarrollos futuros. Sea del caso recordar que para atender el crecimiento

histórico de la demanda nacional de cemento, se requieren hacer inversiones en ensanches y ampliaciones por un valor anual aproximado de \$7.000 millones. (Argos, 1986, p. 6)

Y apoyada en esta idea, Argos continuó interviniendo para lograr que el control fuera levantado. Como en el pasado, los estudios fueron el medio de elección para sustentar sus peticiones, y su elaboración recayó en el ICPC:

Un análisis realizado por el Instituto Colombiano de Productores de Cemento, sobre los resultados económicos consolidados de todas las industrias cementeras nacionales por el año 1985, muestra que su rendimiento bruto en las actividades relacionadas con la venta de cemento y clinker fue inferior en \$571 millones a los gastos financieros, dando como resultado final una descapitalización en conjunto del sector de \$2.342 millones (Argos, 1986, p. 6).

En la definición del precio que hacían las alcaldías se tomaban en cuenta los costos del transporte entre la planta y la cabecera municipal. Sin embargo, este no era el único criterio, y dado que el abastecimiento era el principal compromiso, se consideraban otras circunstancias. Este fue el caso cuando en 1987 la planta de Rioclaro fue objeto de un atentado terrorista y ante ello el municipio de Medellín accedió a un mayor precio:

Para el caso de Medellín y con el fin de evitar el desabastecimiento y brotes especulativos que podrían resultar con la paralización de Cementos Rioclaro a finales del año, la Alcaldía expidió el Decreto No. 725 por medio del cual autorizó unos mayores precios para el producto, teniendo en cuenta los fletes que se hace necesario pagar mientras no cesen las causas que originaron la falta de producción zonal (Argos, 1987, p. 9).

Los precios de cemento en fábrica han seguido rigiéndose por las normas que autorizan aumentos semestrales acordes con las modificaciones de los índices de los

insumos y productos que más influyen en sus costos. Con el fin de agilizar la aplicación de esas normas en los municipios no productores de cemento, hemos solicitado que la facultad de los comités municipales de precios se limite a fijar los fletes ponderados de las fábricas al respectivo municipio (Argos, 1988, p. 8).

Aunque a finales de la década de los ochenta del siglo XX el modelo de sustitución de importaciones ya daba muestras de su desgaste, el control de precios del cemento se mantenía:

El régimen de precios para el cemento se modificó por medio de la resolución No. 771 del 11 de agosto de 1989 que establece libertad regulada para el mismo, obligando a los productores a anunciar al Ministro de Desarrollo Económico con cinco días de anticipación, las variaciones y determinaciones de los precios máximos de venta al público, así mismo, la variación anual de estos en el primer año no deberá exceder en más de dos puntos el incremento que tenga el Índice de Precios al Consumidor (Argos, 1989, p. 10).

Solo fue en 1991 cuando finalmente Argos y las demás empresas cementeras pudieron definir el precio de sus productos:

Además, el régimen legal al que está sometido este segmento industrial, pasó de libertad regulada a libertad vigilada, y finalmente a libertad de precios, la cual rige en la actualidad (Argos, 1991, p. 7).

Como se ha visto, Argos trabajó en pos de la eliminación del control de precios o, al menos, por un cambio del sistema de control. Al igual que intervino para lograr estas reformas en la regla, también se ocupó por la forma como se aplicaban las reglas del control de precios. En este orden de ideas, Argos promovió que se excluyera al cemento de la lista de aquellos que estaban controlados, es decir, de los de primera necesidad. En otras palabras, no solo buscó que se cambiara la regla, sino que, cuando vio que no era posible, intentó que el

cemento fuera excluido de la lista de los productos sujetos al control de precios. Ante la imposibilidad de lograr la eliminación del control, Argos también buscó fórmulas para lograr incrementos periódicos de precio para el cemento. Entre 1960 y antes de 1991 la inflación anual frecuentemente superó el 20%,⁴⁷ y no intervenir para lograr modificaciones en las reglas que controlaban el precio del cemento hubiera sido arriesgado desde el punto de vista de los objetivos de la empresa.

Esta sección hizo un recorrido por las acciones adelantadas por Argos para modificar las reglas sobre el control al precio del cemento. Estas fueron mucho más lejos que la expresión del descontento. Argos acató la imposición del precio; sin embargo, intervino tanto en la definición como en la aplicación de las reglas. Los efectos del control de precios sobre los resultados de Argos eran de magnitud y esto, sin duda, justifica este proceder.

En un primer momento la Andi se ocupó de tales acciones, pero los conflictos entre diferentes grupos llevaron a que la asociación abandonara esta causa. En estas condiciones, Argos y otra empresa centralizada, El Cairo, por ejemplo, asumieron directamente las acciones, con el apoyo del comité sectorial que antecedió al ICPC. Este gremio cementero contaba con recursos económicos y trabajó para conseguir acceso a diversos entes del Estado, especialmente en lo relacionado con el control de precios y también con lo concerniente a algunas temáticas laborales (E4).

Por la variedad de intereses que representaba la Andi no fue posible que este gremio se ocupara del control de precios y fue necesario entonces constituir otro organismo, el ICPC, que representara específicamente los intereses de los cementeros. Durante los treinta años que estuvo en vigencia el control de precios, Argos intervino y buscó el apoyo de los accionistas para sus actividades. Para este propósito, la información en los medios de comunicación de la empresa fue el mecanismo de elección.

⁴⁷ Entre 1960 y 1990 la inflación anual en Colombia tuvo variaciones significativas ocasionadas por marcados cambios macroeconómicos y superó el 20% en 15 de los 30 años considerados. Entre las causas para ella se destacan la devaluación y la expansión fiscal (Datos del Banco de la República).

4.3.3.3 Las acciones de Argos frente a las reglas laborales

Las reglas en temas laborales han sido de especial interés para Argos. Lo relacionado tanto con lo individual como con lo colectivo impactaba los resultados de la empresa. Ciertas normas (de carácter individual) implicaban mayores pagos a los empleados y dificultaban, en caso de ser necesario, llevar a cabo despidos. Estas reglas llevaron a las empresas incluso a mantener grandes reservas, que siempre resultaban insuficientes para sufragar los pagos de cesantías. Por su parte, lo colectivo tenía efectos sobre las relaciones empresa-sindicato, y para Argos, tanto como para otras industrias, mantener la operación en marcha a la sombra de los conflictos laborales era un reto. Los paros en la producción repercutían de manera directa sobre los resultados financieros y dificultaban las relaciones con los constructores y con el Gobierno, pues hay que recordar que para estos años el compromiso de las empresas era mantener la oferta. La fuerza de los movimientos sindicales en estos años era de consideración, lo que sin duda preocupaba a las empresas.⁴⁸

En la década de los sesenta fueron frecuentes las propuestas de reforma a la legislación laboral del país tanto en lo individual como en lo colectivo. Estos años fueron de especial agitación sindical, por lo que las propuestas y negociaciones en estos temas estaban acompañadas con paros y amenazas de ceses desde las centrales obreras. Si a esto se suma un orden público inestable, o incluso el caudal electoral de los sindicatos, es posible dimensionar el gran poder de negociación que alcanzaron las centrales obreras.

La inquietud por los conflictos laborales era recogida por el Boletín de la Andi. En el del 30 de enero de 1961, por ejemplo, se expresó que la cuestión social era un problema general, y al mismo tiempo se advirtió contra los riesgos de la infiltración ideológica en los movimientos obreros (Andi, 1961b, p. 1). También se declaró, sin embargo, que las asociaciones sindicales idóneas eran benéficas no solo para los trabajadores sino también para las empresas y para el país en general.

⁴⁸ Una lectura a las acciones de las empresas en aquel tiempo muestra cómo se mostraban temerosas de lo que pudieran hacer los sindicatos y del poder que lograran alcanzar frente al Estado. Hay que recordar que la Guerra Fría estaba en su apogeo. Este temor ha sido recalado por Pécault (2001).

Lo relacionado con las reglas laborales no era tratado en los informes de resultados de Argos, lo que contrasta con lo que ocurría en otros temas normativos. Frente a las reglas laborales la empresa mantenía silencio; las referencias a las relaciones laborales se limitaban, por ejemplo, a la descripción del número de días que se había prolongado un paro, y la mayoría de las veces solo aludían a la coyuntura por la que pasaban las relaciones laborales. Lo anterior contrasta con las acciones que la empresa realizaba frente a los cambios o aplicaciones de las reglas en temas como lo impositivo, o, incluso, frente al control de precios y a la manera como se informaba en esos temas tanto a los accionistas como al público en general:

El Sindicato de trabajadores de “Cairo” decretó la huelga, que aún hoy sigue, no obstante lo cual, y salvo en las secciones de empaque y venta, dicha Fábrica ha continuado la producción con la mitad de su personal aproximadamente (Argos, 1962, s/p).

En noviembre pasado firmamos una nueva Convención Colectiva de Trabajo con nuestro personal obrero, después de un largo período de conversaciones, pero dentro de la mayor cordialidad como ha sido tradicional en la Compañía; su duración alcanzará hasta octubre de 1968, y los mayores costos provenientes de ella se reflejarán de manera especial en el próximo año (Argos, 1966, s/p).

Si bien en los informes se da cuenta de las relaciones con los empleados, no se encuentran declaraciones sobre las acciones que se emprendieron para intervenir sobre la definición o aplicación de este tipo de reglas. Sin embargo, esto no quiere decir que la empresa no interviniera; por el contrario, le interesaba enormemente la temática, participaba y se mantenía al tanto de todo lo relacionado con ello (E4, E5).

Puesto que la empresa mantenía una postura prudente, las acciones sobre los cambios en las reglas laborales fueron delegadas en la Andi. Por otro lado, lo que tenía que ver con la

aplicación era asumido por la empresa. En algunos casos Argos también se apoyó en el ICPC, especialmente cuando las acciones coordinadas por Sutimac⁴⁹ llevaron a la paralización de todas las empresas cementeras colombianas. Estas acciones relacionadas con la aplicación serán presentadas en el apartado siguiente.

En los primeros años de la presidencia de Lleras Camargo (1958-1962), durante el Frente Nacional, se buscó legalizar las normas aprobadas durante la dictadura y la junta militar. Entre ellas se encontraba el Código Sustantivo del Trabajo, que fue atendido por la Andi:

La Andi ha estudiado con todo cuidado y detenimiento el proyecto de reforma del Código Sustantivo de Trabajo presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso y ha encontrado en él varias innovaciones de fondo y numerosos cambios de detalle, convenientes unos y discutibles otros, todos ellos dignos de la plena atención y reflexión que merece un estatuto que como el laboral tiene implicaciones jurídicas, sociales y económicas de tanta trascendencia para el bien común del país. (Andi, 1961d, p. 1).

El referido código fue estudiado por la comisión V del Senado, y la asociación acreditó al doctor Ignacio Reyes Posada para que llevara la vocería. Las ideas de la Andi fueron presentadas en un memorial (Andi, 1961d, p.1).

En los primeros meses de 1962 (Andi, 1962d) la Andi informó a los afiliados sobre los proyectos de ley que cursaban en las sesiones extraordinarias del Congreso; entre ellos, se hacía referencia a uno sobre “Régimen del contrato de trabajo”, así como a otro sobre “Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo”. Precisamente sobre este último la Andi presentó un memorial ante la comisión V del Senado (Andi, 1962d, p. 2), en el cual desarrollaba sus puntos de vista sobre las siguientes temáticas:

⁴⁹ Sutimac: identifica al Sindicato Unitario de Trabajadores de la Industria de Materiales para la construcción. En 1972 recibió su personería jurídica.

- I. Funcionamiento de la Asamblea General de los Sindicatos
- II. Los Sindicatos y los empleados directivos
- III. Negociaciones colectivas
- IV. Fuero especial durante el trámite de negociaciones
- V. Arbitramento obligatorio
- VI. La declaración de huelga
- VII. El cierre de empresas

Posteriormente informaron acerca de nuevas normas sobre la extensión del Seguro Social en materia de enfermedad no profesional y de maternidad (Andi, 1962a, p. 1). La Andi era crítica del Seguro Social y desconfiaba de la calidad de los servicios que prestaba, incluso entre sus críticas se destacaba la preocupación por la capacidad de esta entidad para cubrir las pensiones de los trabajadores y las demás obligaciones que le asignaba el Gobierno. En ese momento, este instituto se llamó ICSS —Instituto Colombiano de Seguros Sociales— y posteriormente ISS.

Otra de las propuestas de reforma laboral de este período tuvo que ver con el establecimiento de la copropiedad, la cogestión y la coparticipación de los trabajadores en las empresas a partir del pago de las cesantías en “acciones de trabajo”. La Andi optó por bloquear estas propuestas y envió a la comisión V del Senado un memorial donde argumentó sobre su inconveniencia (Andi, 1962e, p. 1). Al mismo tiempo, publicaba en sus boletines diversos análisis en los cuales sustentaba sus posturas en contra de este tipo de alternativas.

Por las mismas fechas, la Andi también envió un memorial a la comisión V del Senado y por este medio presentó su oposición a una propuesta mediante la cual se establecía la necesidad de un sistema de negociación colectiva cuando se tratara de fijar salario o para definir las condiciones de trabajo (Andi, 1962e, p. 6).

Las fortalezas de la Andi en temas laborales, que complementaban las que ostentaba en materia tributaria, le daban ventajas para adelantar acciones en esta temática. El gremio industrial contaba en su nómina con reconocidos expertos en temas laborales. El hecho de que Argos pudiera delegar en la Andi las acciones en la temática laboral le evitaba problemas a la empresa. Si esta última hubiera asumido tales acciones directamente, le habrían acarreado enfrentamientos con los sindicatos de trabajadores y esto quizá habría motivado paros u otras acciones con efectos sobre la capacidad operativa de Argos.

El ya mencionado Reyes Posada tuvo a su cargo la representación de la Andi cuando se discutió la cláusula de reserva ante la comisión V del Senado, a propósito del proyecto de ley por el cual se declaraba abolida dicha cláusula y el plazo presuntivo en los contratos laborales. En audiencia pública fue sustentado en un memorial a ese respecto (Andi, 1962c, p. 1).

Frente a las propuestas de reformas laborales la Andi intervenía en representación de los intereses de las industrias. Se debe reconocer que en los temas señalados fueron frecuentes los decretos, y en estas circunstancias la intervención de dicho gremio se limitaba a expresar su opinión y, en algunos casos, a bloquear, es decir, a buscar la inexecutable de los decretos en las Altas Cortes. A partir de 1962 la lucha reivindicativa muestra un fortalecimiento (Cuéllar, 2009, p. 172), y en este marco se gestó un paro nacional convocado por las centrales obreras en 1965.

El gobierno de Guillermo León Valencia pactó con la UTC⁵⁰ y la CTC⁵¹ el levantamiento del paro, y a cambio de ello “les otorga un lugar en la comisión de Estudios Económicos y Sociales del Gobierno” (Cuéllar, 2009, p. 172).

La Andi representó los intereses de los empresarios en la Gran Comisión de Estudios Económicos y Sociales (Andi, 1965b, p. 1). Sin embargo, no hubo acuerdo alrededor de las

⁵⁰ UTC es la sigla que identifica a la Unión de Trabajadores de Colombia. Nació en Medellín y es de origen Católica.

⁵¹ CTC identifica a la Central de Trabajadores de Colombia.

propuestas de las centrales obreras y el presidente de la Andi hizo las siguientes declaraciones al respecto:

Los representantes de los empresarios expusieron en un largo documento las razones que les había impedido aceptar lo propuesto por las centrales obreras y que específicamente fueron las siguientes, principalmente: La estabilidad forzosa de los trabajadores; la cuantía de las indemnizaciones por despido y la acción de reintegro; la autorización de paros intempestivos; la liquidación de las cesantías por el último sueldo, sin limitación alguna; el fuero especial a la presentación de un pliego de peticiones; el arbitramento obligatorio a opción de los trabajadores; atribuciones a los funcionarios del Ministerio del Trabajo y sanciones (Andi, 1965a, p. 1).

Los proyectos presentados no fueron aprobados, incluso la Andi los rechazó públicamente y con ello buscó bloquearlos. El Gobierno, en uso de las facultades que le confería el artículo 121 de la Constitución Nacional, expidió los Decretos 2351 y 2152 de 1965. En su articulado se modificó el régimen de cesantías, y la forma de calcularlas, con base en el último salario mensual devengado, se tornó en una carga de inimaginables dimensiones para las empresas, precisamente porque no era posible establecer provisiones adecuadas y por la imposibilidad que dicha norma generaba para el cálculo de los costos. Adicionalmente, se estableció el salario triple por el trabajo dominical, al tiempo que se redujo el recargo por trabajo nocturno y se limitó el número de horas extras.

Ciertamente el régimen de cesantías motivó otras acciones adelantadas por la Andi. Incluso la Ley 50 de 1990, con la que se modificó esta prestación social, fue uno de los cambios del conjunto de reformas conocidas como la apertura económica y que será presentada posteriormente en este capítulo.

En otros temas alusivos a lo laboral, en 1967 el Boletín de la Andi (Andi, 2155, p. 1) informó sobre la Resolución N.º 1573 que había proferido el Ministerio del Trabajo, por medio de la cual señaló el término de 90 días para que todas las empresas con capital de

\$800.000 garantizaran que una compañía de seguros avalara el cubrimiento en materia de pensiones. Ante esta medida, la Andi intervino para solicitar una ampliación del plazo hasta el 20 de junio de 1968 (Andi, 1967d, p. 1). En este reclamo, la alineación de los intereses de los industriales afiliados a la Andi era total y esto permitió la acción de la empresa por intermedio del gremio.

Como se ha visto, la Andi intervenía ante las diferentes ramas del poder en Colombia, y se destaca su papel en el Congreso. Frente al ejecutivo y ante las Altas Cortes también adelantó acciones en representación de Argos. Este es el caso cuando buscaron la suspensión provisional de la norma sobre la negociación colectiva con sindicatos gremiales. En un informe incluido en el Noticiero 297 (Andi, 1967c, p. 1) la asociación presentó:

Suspensión provisional de una norma.

Nos complace informarles que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, dispuso en fallo de fecha 12 de abril la “suspensión provisional” de la siguiente norma del Decreto 1373/66, reglamentario del Decreto Legislativo 2351/65 (reforma laboral) [...] Culmina así con todo éxito la etapa inicial de la demanda de nulidad en ejercicio de la acción pública presentada por el Doctor Humberto Mesa González.

Frente a la rama ejecutiva, además de lo reseñado, la Andi contaba con un representante en el Consejo Nacional del Trabajo, que se creó mediante el Decreto 2210 de 1968.

La Andi se mantuvo al tanto de los cambios en la legislación en los temas laborales e intervino para lograr modificaciones y suspensiones —incluso promovió reformas—. Aun así, los logros en materia laboral fueron limitados, y con frecuencia las reformas daban cuenta de concesiones del Gobierno a las centrales sindicales a cambio del levantamiento de paros nacionales (Cuéllar, 2009).

La postura de la Andi en relación con las reformas que se estaban planeando en 1969 se puede resumir en palabras de Fernando Uribe Restrepo, encargado de los temas laborales de la Andi hasta 1979 (Poveda Ramos, 1984, p.88), de la siguiente manera:

La legislación laboral debe también integrarse a esta política de desarrollo, las normas laborales implican muchas veces cargas que frenan la industrialización y el desarrollo y perjudican a los mismos trabajadores que pretenden proteger. Se olvida también con frecuencia que es perjudicial e injusta toda medida que beneficie a unos pocos trabajadores a costa de los demás o en perjuicio del personal activo potencial que necesita empleo para sobrevivir (Uribe Restrepo, 1969, p. 90).

En 1970 se estudió un proyecto por el cual se adoptaban normas sobre pensiones de jubilación, invalidez y vejez tanto oficiales como particulares, y la Andi trató de bloquear dicho proyecto, al tiempo que propuso uno nuevo:

Dentro de las actuaciones que adelantó la ANDI, vale la pena destacar el memorial que el doctor Luciano Elejalde, Presidente de la Asociación, dirigió a los miembros de la Comisión VII del Senado de la República exponiéndoles claras objeciones al Proyecto y proponiéndoles, en cambio, un proyecto de ley que consagrará un sistema de reajuste periódico de las pensiones que favoreciera efectivamente a los pensionados. El doctor Elejalde y otros representantes de la ANDI intervinieron en repetidas ocasiones ante las sesiones de la Comisión VII (Andi, 1970, p. 2).

La Andi envió un memorando en este sentido a la comisión VII del Senado, y el propio presidente de la asociación y varios de sus especialistas participaron en los debates dentro de la comisión. Así mismo, el gremio buscó el apoyo de la rama ejecutiva: “El punto de vista de la asociación mereció el respaldo unánime del Consejo Nacional del Trabajo, incluyendo al Ministerio del ramo y de las centrales obreras” (Andi, 1970, p. 2). Se logró así que el Congreso desistiera de aprobar el reajuste oscilatorio y expidiera en su lugar la Ley 20 de 1970, que otorgaba facultades al ejecutivo.

La Andi también buscó bloquear otros proyectos de ley, que finalmente no fueron aprobados. Frente al proyecto número 128 de 1974, manifestó: “el proyecto propugna por una estabilidad absoluta en el empleo [...] Sin embargo, sus efectos serían contraproducentes pues los empleadores deberán ser muy cautelosos en la selección de personal, en vista de la indisolubilidad del vínculo laboral” (Andi, 1976, p. 20). En el caso del proyecto N.º 130 de 1974, expresó que el proyecto era “manifiestamente antitécnico e inconveniente amén de antijurídico” y que crearía nuevos pasivos sorpresivos (Andi, 1976, p. 20).

Respecto de la operación de la empresa, lo laboral, al igual que lo impositivo, fueron los frentes principales de trabajo de la Andi. En estos temas había una gran alineación de intereses de los afiliados, lo que sin duda facilitaba su intervención. En materia laboral, la Andi ha desempeñado un papel sobresaliente en el país. Este gremio ha contado con reconocidos analistas y formaba parte de diversos comités, que por ley exigían la participación de empresarios y trabajadores. Mientras los empresarios eran representados por la Andi, las centrales obreras hacían lo propio con los sindicatos. Estos comités tripartitos fueron la norma en Colombia entre 1960 y 1990. Los comités fueron espacios de discusión para los más variados temas.

Al pasar a la aplicación de las reglas laborales, el papel de la Andi se limitó y la actividad recayó principalmente en directivos de las diferentes empresas vinculadas con Argos y en sus asesores en estos campos. Cada una de las empresas realizaba lo que correspondía, y no se centralizó ni se apoyaron tales funciones (E5).

La Andi se había caracterizado por apoyar prestaciones laborales con impactos de largo plazo (Cuéllar, 2009); sin embargo, esta postura cambió con algunas decisiones que tenían que ver con las cesantías. En lo colectivo, la posición de la Andi estuvo marcada por buscar que se respetara el derecho de los trabajadores, sin que por ello se pusiera en peligro la viabilidad de las empresas, así como la misma capacidad del Estado para asegurar el orden.

Se puede decir que las prestaciones sociales, especialmente la retroactividad de las cesantías, tuvieron un efecto sobre la capacidad de las empresas para permanecer. La forma como se calculaban las cesantías impactó los resultados de las empresas en el largo plazo.

Frente a los cambios en las reglas laborales, la Andi cumplía un papel proactivo y también reactivo. En ocasiones, reaccionaba ante los proyectos de ley que consideraba en contravía de los intereses de los industriales. Igualmente, promovía reformas que seguían su trámite en el Congreso. Frente a todo lo que se proponía, la Andi realizaba los más variados estudios.

En estos temas la Andi desempeñaba un papel valioso en favor de los intereses de Argos, que eran los mismos de las demás industrias del país; y en lo relacionado con la discreción, la labor desde la Andi tenía ventajas pues se evitaba que la empresa tuviera otro motivo de enfrentamiento con los trabajadores.

La aplicación de las reglas en temas laborales

Como se señaló, las normas laborales recogen tanto las relaciones individuales como las colectivas entre empresa y trabajadores. Sobre las acciones de Argos en temas individuales no se cuenta con información. Por su parte, las relaciones colectivas motivaron diversas acciones de Argos y de sus empresas afiliadas. En la etapa de la aplicación de las reglas se destaca cómo la empresa intervenía buscando que la ley se aplicara y que se agilizaran los procesos a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. De estas experiencias, la empresa aprendió de primera mano la importancia de evitar, por todos los medios, los enfrentamientos con los trabajadores que participaban en las huelgas, así como las pugnas entre ellos mismos.

En estos años los paros de los trabajadores eran frecuentes. Los sindicatos de las empresas cementeras vinculadas con Argos decretaron huelgas que afectaron la capacidad de las empresas para satisfacer la demanda de cemento:

[En Argos] El 30 de septiembre pasado [1968] se venció la Convención Colectiva de Trabajo que venía rigiendo las relaciones laborales en la Compañía; las negociaciones para la nueva Convención, aunque se llevaron en la mayor cordialidad durante las distintas etapas legales, sólo fue posible culminarlas después de 10 días de cese de labores; el perjuicio consiguiente para nuestra clientela lo pudimos por fortuna disminuir al mínimo proveyéndola oportunamente de existencias suficientes (Argos, 1968, s/p).

[En Nare] los paros laborales y los perjuicios causados por estos traumas influyeron en que la producción de cemento gris declinara en 14.7% (Argos, 1988, p.14).

[Cairo] ha sufrido una vez más las consecuencias de un prolongado cese de actividades, debido a la huelga decretada a finales del año [1989] por los sindicatos que agrupan la mayoría de sus trabajadores, no obstante el alto nivel salarial y de prestaciones extralegales que tienen establecidos para el personal a su servicio; y no obstante la filosofía administrativa con énfasis en lo humano y lo social que se viene practicando (Argos, 1989, p. 13).

En enero de 1963 el sindicato de El Cairo, afiliado a Fedeta,⁵² declaró una huelga. El proceso de negociación fue difícil y se prolongó por más de dos meses. Ya para ese momento había escasez de cemento en varias regiones del país y los directivos de la empresa solicitaron la intervención del Gobierno. Dado que la legislación vigente obligaba la protección no solo de quienes estaban en huelga sino de quienes quisieran seguir trabajando, la Gobernación de Antioquia dispuso fuerza pública —miembros del ejército— para custodiar a quienes transportaban cemento o materia prima de la planta de El Cairo. La caravana fue atacada y la fuerza pública respondió, posiblemente de manera excesiva. Este enfrentamiento, según Ospina (1984, p.104), dejó ocho personas muertas y varias decenas de heridos. Además de estas pérdidas, la empresa fue objeto de todo tipo de

⁵² Fedeta es la Federación de Trabajadores de Antioquia.

cuestionamientos.⁵³Evidentemente, esta experiencia amarga advirtió a Argos sobre la importancia de mantenerse alejada de situaciones que afectaran el buen nombre de la empresa.

Los paros de los trabajadores eran la principal preocupación en ese momento. En cuanto a lo laboral, y frente a los paros, Argos actuaba directamente ante las oficinas de trabajo. Sin embargo, llegado el momento también recurrió al ICPC para que intercediera ante el Ministerio del Trabajo y reclamara para que se lograra la declaratoria de ilegalidad del movimiento laboral (E4). En relación con estas acciones coordinadas de Sutimac, el gremio cementero comentó:

La huelga de trabajadores que afectó a 12 de las 16 fábricas colombianas de cemento por casi 7 semanas es motivo de serias reflexiones a nivel de todos los estamentos de la nación [...] La solución del conflicto por arreglo directo, entre las compañías y los sindicatos, solo fue posible ante la declaratoria de tribunales de arbitramento obligatorio por parte del Gobierno, en cumplimiento de su deber de velar por la constitución y las leyes de la república (ICPC, 1975, s/p).

La aplicación de las reglas laborales en lo colectivo se convirtió en un proceso de aprendizaje importante para Argos. Quizá esta situación ha dejado su huella en las políticas que ha establecido la empresa sobre la aplicación de las reglas no solo en lo laboral sino también frente a los derechos de propiedad, y que involucra a diferentes grupos humanos. El manejo de la huelga de 1963 en El Cairo es un momento amargo en la historia de Argos. Esta experiencia pudo haber influido en la postura de la empresa frente a las situaciones en

⁵³ La presentación que hace Sutimac de este hecho es: “En 1963 se comete por parte del estado la masacre de Santa Bárbara, luego de que los compañeros en un prolongado proceso de negociación se vieron obligados a impedir que con el esquirolaje se rompiera el movimiento. Desde la gobernación de Antioquia y con la complacencia del gobierno nacional se da la orden de romper la huelga, y las fuerzas armadas del estado disparan contra los trabajadores asesinando a 11 personas, huelguistas y una niña de 11 años, María Edilma Zapata, hija de un compañero. Es un terrible baño de sangre, un crimen en que las víctimas son trabajadores cementeros, un crimen que aún hoy sigue en la impunidad” (Sutimac, 2012).

las que hay posibilidad de enfrentamientos con las comunidades, y este ha sido el caso en procesos posteriores.

Es necesario reconocer que entre 1960 y 1990 se dio un cambio de consideración en el poder de negociación de los sindicatos. Esto tuvo un efecto de magnitud sobre la misma legislación laboral. La pérdida de poder negociador de los sindicatos influyó en la aprobación de la Ley 50 de 1990 (Cuéllar, 2009), que se considerará en el capítulo siguiente.

4.3.3.4 Los reclamos de Argos por las demoras en las licencias de importación

Como buena parte de las industrias colombianas, Argos y otras de sus empresas asociadas debían importar maquinaria y algunas materias primas para asegurar la oferta que requería el mercado nacional. Entre 1962 y 1967 obtener las licencias de importación fue un proceso dispendioso y se convirtió en motivo de reclamo por parte de las empresas. Para estos reclamos las diferentes empresas vinculadas con Argos buscaron su apoyo, como centro corporativo, para lograr las tan ambicionadas licencias. A su vez, Argos buscó el soporte de la Andi cuando elevó los reclamos por las demoras en las licencias y cuando solicitó medidas de apoyo del Estado para la industria del cemento. Como refuerzo a estos reclamos se usaban las publicaciones de la empresa.

En el caso colombiano, tanto el modelo económico vigente como la escasez de divisas justificaron la restricción de las importaciones, y si bien los altos aranceles a los productos finales eran recibidos como medidas de protección, este no era el caso con las licencias para la importación de maquinaria, equipo o materias primas, las cuales entorpecían la operación y el crecimiento de las empresas.

En 1959, el gobierno de Lleras Camargo enfrentó una escasez de divisas y decidió hacerle frente con medidas para estabilizar el valor de la moneda y mediante controles enérgicos sobre las importaciones, entre ellos la licencia previa y ciertas prohibiciones. Como

responsable de las importaciones creó la Superintendencia de Importaciones (Poveda Ramos, 1984, p. 82). Las medidas de control generaron una situación de desabastecimiento de materias primas y de suministros para las industrias del país, al tiempo que hizo muy difícil la importación de equipos, no solo por los procedimientos, sino también por lo impredecible del tiempo que tomaba obtener una licencia de importación.

La Andi asumió una posición de vigilancia sobre el funcionamiento de la Superintendencia Nacional de Importaciones y mantenía informados a sus afiliados tanto sobre las empresas que habían obtenido licencias como sobre los montos que habían sido aprobados. Esta información era publicada en los boletines, y con ello se buscaba evitar abusos.

En 1962 la Andi hizo declaraciones sobre la restricción de las importaciones (Andi, 1962b, p. 1). En ellas solicitó que se facilitara el trámite administrativo de las licencias e insistió en la necesidad de entender las restricciones a las importaciones como una medida transitoria.

A finales de 1962 se suspendieron las importaciones, lo que motivó nuevos reclamos por parte de la Andi. Esto dio lugar a la expedición del Decreto 3054 (Andi, 1962f, p. 1) para reabrir los registros de importación de artículos que tuvieran un carácter excepcional o que se relacionaran con el mantenimiento de una actividad económica. Cabe mencionar que la Andi solicitó aclaración sobre el artículo 2 de la mencionada resolución (Andi, 1963, p. 1).

En este caso, no fueron las medidas las que requirieron la acción de Argos, sino que los reclamos tenían que ver con la agilidad en los procedimientos. Para Argos los controles a las importaciones generaban dificultades de operación y es por ello que optó por manifestar su inconformidad ante la ineficiencia del Estado para adelantar los trámites que la normatividad ordenaba:

Además, es de importancia informaros que en conexión con “Cairo” hemos terminado un ensanche que aumenta la producción actual en un 30%, suficiente para atender en forma amplia el consumo, pero su efectividad quedará retardada hasta

tanto logremos recibir de Estados Unidos el equipo de transporte necesario, cuya licencia de importación ha sufrido gran demora, no obstante haberla solicitado con urgencia al Gobierno y éste haberla prometido, desde hace alrededor de medio año (Argos, 1962, s/p).

Además de los reclamos por los tiempos para obtener las licencias de importación, que afectaban su operación y las de otras cementaras vinculadas, Argos también se involucró en los reclamos por las ineficiencias que afectaban la operación de otros de los negocios en los que tenía participación. Uno de estos casos fue la importación de equipos para Colcarbuero. Las mencionadas demoras afectaban también la puesta en marcha de las empresas nuevas, cuya fundación estaba motivada, entre otros objetivos, por la sustitución de las importaciones:⁵⁴

Carbuero de Colombia necesitará equipo en el exterior por un valor que asciende a 2.7 millones de dólares. Esta salida de dividas será compensada por la sustitución de importaciones (Argos, 1962, s/p).

Respecto a la flota adicional de transporte, necesaria para movilizar clinker de “Cairo” a nuestra Fábrica y carbón de Amagá a “Cairo”, de lo cual os dimos cuenta en el informe anterior, nos complace manifestaros que después de una gran demora para obtener los registros de importación, logramos recibirla y ponerla en servicio desde Octubre, con lo cual dicho transporte es hoy ampliamente suficiente (Argos, 1963, s/p).

En estas actividades se ve el respaldo de Argos, como centro del grupo cementero, para algunos de los reclamos. Tanto Argos como la Andi protestaron por las mencionadas licencias. Los reclamos no eran el frente de trabajo de la Andi; sin embargo, frente a las importaciones participó “calladamente” (Poveda Ramos, 1984, p.98). La Andi se cuidaba

⁵⁴ La crisis cambiaria fue una oportunidad para la creación de empresas de productos intermedios que antes eran importados; sin embargo, las dificultades mencionadas para obtener las licencias de importación retrasaron la puesta en marcha de los emprendimientos.

de adelantar solicitudes en temas específicos para algunas industrias, aunque apoyó la elaboración de estudios que acompañaban los registros de importación.

Además de las trabas para las licencias de importación, las nacionalizaciones de materias primas también motivaron reclamos:

Infortunadamente se ha retrasado la producción del carburo por dificultades con las autoridades aduaneras para la nacionalización de la pasta necesaria para moldear los electrodos del horno eléctrico, circunstancia ésta que ha ocasionado graves perjuicios a dicha empresa por el lucro cesante y el pago de empleados y obreros inactivos, y a los consumidores del carburo de calcio que apenas poseen existencias para este mes y el próximo de Marzo (1966). Resulta inexplicable y es motivo de desconcierto que al iniciarse el año de la productividad nacional se presenten situaciones como la descrita (Argos, 1965, s/p).

Pero las de (ventas) de exportación (de Ceblanco) fue necesario disminuirlas por razón de la merma considerable en la producción de clinker ocasionada por las dificultades y demoras en conseguir oportunamente las licencias de importación de algunos materiales indispensables para su normal operación (Argos, 1967, s/p).

En los reclamos por las demoras, tanto en las licencias de importación como en la nacionalización, la empresa intervino a favor de las demás cementeras afiliadas al grupo y contó con el apoyo de la Andi. Esta asociación tenía ventajas para realizar los estudios que en muchos casos se requerían, y en estos temas no se reconoce conflicto de intereses entre diferentes facciones de afiliados al gremio de los empresarios. Buena parte de las empresas afiliadas demandaban esta misma labor.

4.3.3.5 El seguimiento a los cambios en las reglas

El Boletín 1827 de 1962 de la Andi (Andi, 1962a, p. 1) presentó, en uno de sus apartados, el siguiente informe sobre los proyectos que estaban en curso en el Congreso. La Tabla 4.4 recoge tal información:

Tabla 4.4. Principales proyectos presentados entre el 20 de julio y el 16 de agosto de 1962

| Identificador | Temáticas |
|---------------|---|
| C-50 | Por la cual se reglamenta la profesión del seguro. |
| C-73 | Por la cual se reforma la ley 81 de 1961. |
| C-80 | Por la cual se dictan normas sobre la extensión del Seguro Social de Enfermedad no Profesional y Maternidad. |
| C-87 | Por la cual se reforma la Ley 20 de 1946 |
| C-88 | Por el cual se dictan disposiciones sobre protección a la industria de la construcción concursos y contratos. |
| C-91 | Por la cual se modifica el artículo 10 del Decreto Legislativo No. 0164 de 1950. |
| C-92 | Por el cual se autoriza para realizar algunas operaciones financieras |
| C-93 | Por la cual se establece la cuota de desarrollo económico nacional |
| C-94 | Por la cual se concede al presidente de la república facultades para adoptar reformas en materia aduanera |
| C-103 | Por la cual se da fomento a la marina nacional |

Fuente: (Andi, 1962a, p. 1)

Es evidente que en estos años la Andi se encargaba de seguir los cambios en las reglas. Las propuestas eran informadas a los afiliados por medio de los boletines, y esta información, en buena medida, era la que motivaba las acciones que adelantaban las empresas, fuera de manera directa, por intermedio del ICPC o de la Andi.

El papel de la Andi en relación con el seguimiento a los proyectos de ley que se estaban tramitando en Colombia se mantenía en 1968. En relación con los proyectos, se informaba el número de identificación del proyecto, una breve descripción del contenido, el autor, el organismo que lo había propuesto y, en algunos casos, el texto, así como la comisión que lo estaba estudiando. Adicionalmente, se informaba sobre la etapa de la discusión o aprobación en que se encontraba.

La Andi tuvo a su cargo lo relacionado con el seguimiento a los cambios sobre las reglas. Es precisamente el seguimiento que hace la empresa de lo que ocurre en relación con los cambios en la normatividad lo que permite recalcar que su intención era intervenir en los procesos y no solo entenderlos como oportunidades o amenazas para sus intereses. Además, el seguimiento pone de presente que el interés de Argos sobre la normatividad no se limitaba a alguna temática, sino que la empresa se interesaba en toda una gama de asuntos.

4.3.4 Argos y las solicitudes al Estado para garantizar la propiedad frente al oportunismo de terceros

En el entorno colombiano, existen para las empresas ciertas amenazas que surgen por la incapacidad del Estado para proteger la vida de las personas y sus activos. Las acciones de Argos sobre las reglas formales que tienen efectos sobre los derechos de propiedad pasaron, entre 1960 y 1991, por dos momentos diferentes. Un primer período fue de expectativa, pues la situación de orden público se mantenía en una calma frágil; luego se pasó a un segundo momento, después de 1986, cuando el narco-terrorismo, así como las acciones guerrilleras y de otros grupos al margen de la ley, pusieron en jaque al Estado en su capacidad para asegurar la vida de las personas, así como los derechos de propiedad.

En la primera etapa, de 1960 hasta 1985, las acciones de la empresa en este tema eran limitadas, y la Andi era la encargada de las declaraciones de apoyo al Estado. Es como si la decisión gubernamental de bajarle el tono a la confrontación política que siguió a La Violencia hubiera sido replicada por la empresa. Esta actitud solo fue interrumpida por comentarios en los informes de 1970 y 1971, cuando se hicieron notas a este respecto: “A pesar de la intranquilidad política que sufrió el país en el segundo trimestre del año” (Argos, 1970, s/p), se reconocía que los resultados habían sido satisfactorios.

Es interesante que en este período se llevó a cabo la reforma constitucional de 1968, y que sin embargo no fue comentada en los informes de la Junta Directiva de la empresa. Frente a

este cambio del más alto nivel institucional, los intereses de Argos estuvieron en manos de la Andi.

Después de 1986 se dio un cambio en este sentido, y los comentarios sobre las difíciles situaciones para las operaciones de las empresas vinculadas con Argos empezaron a estar presentes en diferentes informes. Las condiciones del país hacían muy difícil la operación de los negocios.

En contraste con lo que ocurre con un Estado expropiador, los intereses de la empresa privada y los del Estado estaban en perfecta alineación. Es decir, a los dos les interesaba que existiera un Estado de derecho y que el comportamiento oportunista de algunos grupos fuera controlado. Esto se destaca en las acciones de Argos cuando se ocupa de la seguridad de los derechos de propiedad.

4.3.4.1 Las acciones estratégicas institucionales de Argos frente a los paros nacionales y la reforma constitucional de 1968

En los años comprendidos entre 1960 y 1986 se organizaron paros generales dirigidos por los sindicatos de trabajadores. Luego los ataques de los grupos guerrilleros fueron los que vinieron a perturbar el orden.

En las relaciones con el Estado, Argos constituyó otra especie de Frente Nacional, en la medida en que Adolfo Arango, gerente y luego presidente de la compañía —entre 1965 y 1999— (Arango Montoya, 2000), era de filiación liberal, y Jorge Vega, secretario general, gerente de ventas y vicepresidente, era conservador, lo que sin duda les permitía relaciones armónicas con los gobiernos de turno (E5). “En ese período no se hablaba de política y era de mal gusto preguntas o aclaraciones en ese campo (E5)”. En cuanto a los aportes a las campañas políticas, se mantuvo una política mediante la cual las empresas aportaban por igual a las de los candidatos de los partidos tradicionales: Liberal y Conservador.

La Andi también representaba los intereses de Argos en los casos en los que se ponían en riesgo el orden institucional o los derechos de propiedad. Las acciones de la Andi en relación con las condiciones de orden público se pueden entender como de respaldo. En este sentido se identifica la carta del 24 de marzo de 1961, dirigida por los gremios económicos y de las centrales obreras a Alberto Lleras Camargo, presidente de la república:

Las diferentes fuerzas vivas del país, los gremios económicos y las centrales obreras, en un solidario acuerdo patriótico, preocupados por los destinos de Colombia por el mantenimiento de sus libertades democráticas y de la estabilidad social, se han unido para ofrecerle al ejecutivo su respaldo integral y firme apoyo en las determinaciones y medidas que se vea precisado a tomar para reprimir la violencia y preservar las instituciones y el gobierno que el pueblo se ha dado.

Es alarmante el resurgimiento del crimen en los campos con signos tan perturbadores que indican en forma clara que obedece a planes siniestros, calculados, ejecutados fríamente y encaminados, no cabe duda, a minar las reservas morales del pueblo y de sus masas campesinas y a sembrar el terror y la anarquía en el territorio colombiano (Andi, 1961c, p.1).

Así mismo, en 1965 (Andi, 1965c, p.1) la Andi envía otra moción de respaldo, esta vez al presidente Valencia, ante una denuncia de un “plan subversivo a cuyo amparo se aprovecharía el paro general [de trabajadores] anunciado para el 25 de enero con el propósito de liquidar las instituciones cristianas, democráticas y republicanas del país”; en el último párrafo se expresó:

Por tanto solicitamos con todo respeto, señor Presidente, se sirva usted a la mayor brevedad iniciar ese diálogo, y la Andi está dispuesta a prestar toda su cooperación, para que en un esfuerzo continuado, patriótico, inspirados en el bien común, el gobierno y los gremios, dentro de la Constitución y las leyes, estudien los problemas que actualmente tiene el país, revisen las medidas económicas y sociales y busquen

las soluciones para afianzar la paz y la tranquilidad de manera que la nación se enrute por senderos de progreso, desarrollo, pleno empleo y armonía social.

Este tipo de declaraciones ponen de presente cómo a las empresas no les corresponde adelantar este tipo de acciones de respaldo, ni peticiones de las características referidas. Sería como si la empresa se estuviera equiparando con el Estado. Esto no tendría buen recibo, no contribuiría a la imagen que buscan construir y mantener las empresas. Este también es el caso cuando se está discutiendo una reforma constitucional. Es claro que para estos cambios y en temas del mayor nivel institucional se requiere de una organización de las características de la Andi que tenga a su cargo la defensa de los intereses de la empresa.

En octubre de 1967, una separata del Noticiero 310 de la Andi (Andi, 1967b, p. 1) daba cuenta de la postura de la asociación en relación con la reforma constitucional que había presentado el Gobierno a consideración del Congreso y que se conocería como la reforma constitucional de 1968. Según el documento, la reforma constitucional tendía a dar mayor eficacia a las instituciones, y con ello se buscaban condiciones básicas para el desarrollo económico y social del país; además, no se tocaba la parte dogmática de la Constitución, es decir, los principios filosóficos que inspiran al Estado. En otras palabras, era una reforma orientada a los medios para hacer al Estado más efectivo. Esto se concretó con la creación de los organismos descentralizados.

En un órgano de difusión de la Andi se retomó la preocupación por la intervención del Estado en la economía, y se reconocía que el artículo 32 de la Constitución sería modificado de la siguiente forma:

Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado [...]

Frente a esta declaración, la Andi se pronunció:

- i) El bien común es un término equívoco y no unívoco, lo que daría base a cualquier intervención de acuerdo con el concepto que de él se tenga.
- ii) No es posible contraponer el bien común a los bienes y derechos particulares, porque estos son elementos del bien común.
- iii) Al facultarse al Gobierno para dirigir la economía, se está introduciendo dentro de la Constitución un concepto eminentemente socialista, que escapa a los principios de la teoría democrática del Estado. Debía hablarse más bien de que “la orientación general de la economía estará a cargo del Estado”, porque este concepto está más de acuerdo con la idea generalmente aceptada en el país de que los poderes públicos tienen una función de orientación, de coordinación de suplencia, destinada a eliminar los obstáculos al aparato de cambio de una economía de mercado, para lo cual deben tomar las medidas contra las oscilaciones de la coyuntura y proteger a ciertas ramas de la economía que requieren el apoyo estatal, pero nunca sustituir a la iniciativa individual (Andi, 1967b, p. 1).

También se dio una mirada a los demás temas considerados en la reforma, y se revisaron las competencias del ejecutivo, el legislativo y la rama judicial, así como los principios de la Hacienda Pública. Sin duda, la Andi intervenía sobre la definición de las reglas de mayor nivel y su interés era el de las empresas.

Sin embargo, la situación de orden público en Colombia se fue deteriorando y las acciones de los grupos guerrilleros generaron alarma entre los empresarios; en el caso de Argos, su interés en el tema era palpable. Se destaca cómo los problemas de orden público después de 1986 trastocan las prioridades de la empresa en cuanto a las reglas. Es decir, cuando se pone en entredicho el derecho a la vida y en peligro el respeto a la propiedad por la acción de grupos al margen la ley, todos los demás objetivos pasan a un segundo plano.

4.3.4.2 Las acciones estratégicas institucionales de Argos en la década de los ochenta, frente al terrorismo y la amenaza a la institucionalidad

La década de los ochenta en Colombia podría ser declarada, con poco margen de duda, como la del narcoterrorismo. Al haberse acuñado el prefijo “narco” en el imaginario social, es necesario precisar algunos matices. Si bien el narcoterrorismo es un derivado del narcotráfico, los dos fenómenos comportan significativas diferencias, la primera de las cuales es que el narcotráfico es un asunto económico de carácter global, mientras el narcoterrorismo es político y nacional.

Los carteles de la droga se habían asentado y consolidado desde la década de 1970, pero es en los ochenta, al pretender construir redes de penetración con el establecimiento político, que se da origen a las primeras luchas en serio del Estado contra las organizaciones de la droga.

El campanazo de mayor resonancia fue cuando el Cartel de Medellín asesinó al ministro de Justicia en funciones, Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984. Este funcionario había emprendido una carrera a muerte para salvar su honor debido a un cheque que un narcotraficante había aportado a su campaña parlamentaria de 1982. En una lucha en la cual el ministro se fue quedando solo, fue mandado a ejecutar —hecho sin antecedentes en Colombia.

El asesinato dio origen a la “primera guerra contra los carteles”, la cual fue más bien de mediana intensidad y se cerró con un intento de negociación con el cartel de parte de algunas figuras prestantes del establecimiento político, entre ellas un ex presidente de la república, en un hotel de Ciudad de Panamá. Aunque nunca se confirmó, en la opinión pública quedó la sensación de que estas conversaciones habían ocurrido con el conocimiento del Gobierno nacional.

Es necesario mencionar que entre las consecuencias más relevantes del asesinato del ministro se halla la reactivación de la extradición de nacionales hacia Estados Unidos, decisión que dio origen a la lucha más visible de los carteles por tumbar dicha medida, mediante el movimiento ilegal y de rostro oculto creado por los carteles, que se autodenominó “los extraditables”. A estos se atribuye el liderazgo de la campaña terrorista que vivió el país a finales de los ochenta y principios de los noventa, mediante atentados, bombas, asesinatos y secuestros. Otro de los efectos del proceder “narco” en Colombia fue el fortalecimiento de los grupos de autodefensa, promovidos e inicialmente financiados por los narcotraficantes. Estos grupos tuvieron como blanco los movimientos guerrilleros y se ensañaron contra los líderes políticos de izquierda, así como contra los sindicalistas.

El período de 1986-1990 fue, sin lugar a dudas, el más amargo de la lucha antiterrorista y, más allá de los innumerables asesinatos de personas anónimas, en este período fueron acribillados cuatro candidatos presidenciales, y un avión en el itinerario Bogotá-Cali hizo explosión a causa de una bomba. Además del narcoterrorismo, la década de los ochenta vio un exacerbamiento de la violencia de los grupos guerrilleros de inspiración comunista que azotaba la mayor parte del continente.

El presidente Belisario Betancur (1982-1986) inició un proceso de paz con la mayoría de estos grupos, que condujo a pactos individuales con los que se avinieron a negociar. El país alcanzó a ilusionarse con estos pactos, que explotaron en pedazos cuando un comando del M19⁵⁵ se tomó el Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985. Los principales líderes de este grupo participarían en la Asamblea Constituyente que antecedió a la Constitución de 1991.

Argos y los problemas de orden público

El informe de resultados de Argos en 1986 presentaba en su primera hoja una foto del presidente de la república en funciones, Belisario Betancur, en compañía del presidente de

⁵⁵ El M-19 es el nombre que identificaba a un movimiento insurgente colombiano, nacido a raíz de un supuesto fraude electoral en 1970.

Argos en la inauguración de la fábrica de Cementos Rioclaro. Ese informe se inició de la siguiente forma:

Señores accionistas:

Nos es grato presentar a Ustedes el acostumbrado informe anual correspondiente a 1986, un período caracterizado por avances sustanciales en los resultados económicos de nuestro país, al ser medidos por diversos indicadores (Argos, 1986, p.1).

Posteriormente, el informe pasaba a presentar los indicadores de la economía, los detalles sobre la demanda de cemento y concreto, así como unas referencias a la reforma tributaria que había sido aprobada; y unos párrafos más abajo, el mencionado informe señalaba:

En el aspecto social, es de destacar la forma democrática y pacífica como se realizaron las elecciones para cuerpos colegiados y para Presidente de la República, y la consiguiente transmisión de mando. Por otra parte, dos aspectos siguen siendo preocupantes: la situación de inseguridad y orden público, problema fundamental que afecta a la nación tanto en el campo como en las ciudades donde los delitos contra la vida y la propiedad vienen cobrando numerosas víctimas; y el alto nivel de desempleo (12.5%), no obstante haberse logrado una pequeña mejoría en esto último, con relación a un año atrás. Por fortuna, la lucha por erradicar la pobreza absoluta, y la búsqueda de soluciones a los anteriores problemas, son las mayores preocupaciones del Presidente Barco (Argos, 1986, p. 6).

Esta era la forma como Argos se refería a la situación de orden público. En ese año se había terminado el montaje y puesta en marcha de Rioclaro, una nueva empresa cementera. En el informe de 1987 la referencia al orden público era aún más específica:

Esta empresa [Nare] sigue siendo afectada, en mayor grado, por la violencia e inseguridad de la zona donde están situadas sus instalaciones fabriles. Los homicidios, asesinatos y atentados sufridos por personas a su servicio o que residen en sus vecindades, han creado zozobra y reacciones laborales que se traducen en

paros ilegales de protesta, con perjuicio para la buena marcha de la empresa (Argos, 1987, p.13).

Esta referencia da idea de la situación de orden público que enmarcaba la gestión de las empresas por esos años en Colombia. En el caso de Argos, esta situación era especialmente difícil por lo que acontecía en las zonas donde se localizaban las plantas, todas ellas blanco de las acciones de diversos grupos al margen de la ley.

Estas acciones afectaron a los empleados de la empresa en todos sus niveles y también a sus activos. Empleados de las diversas plantas fueron asesinados y otros de todos los niveles jerárquicos fueron asesinados o amenazados. La Tabla 4.5 recoge los asesinatos de miembros del sindicato de las empresas cementeras:

Tabla 4.5. Trabajadores de las empresas cementeras asesinados entre 1986 y 2002

| Fecha | Nombre | Lugar | Relación con Sutimac |
|-------------|------------------------|-----------------------------|--|
| 1986-12-08 | Julio César Uribe Rua | Puerto Boyacá | Presidente de Sutimac nacional |
| 1987-03-09 | Jesús Antonio Molina | La Sierra, Antioquia | Dirigente de Sutimac Nare |
| 1987-03-30 | Alfonso Miguel Lozano | La Sierra, Antioquia | Dirigente de Sutimac Nare |
| 1987-08-08 | Ignacio Bedoya | Caracolí, Antioquia | Sutimac Nare |
| 1987-09-30 | Pablo Córdoba Madrigal | La Sierra, Antioquia | Concejal de Puerto Nare y dirigente sindical |
| 1987-11-16 | Alfonso Loaiza | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1987-11-16 | Gustavo Callejas | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1988-01-19 | Darío Gómez | Puerto Nare, Antioquia | Sin información |
| 1988-01-19 | Arturo Salazar | Puerto Nare, Antioquia | Sin información |
| 1988-02-05 | Héctor Julio Mejía | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1988-02-13 | Juan de Jesús Grisales | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1988-02-16 | Mercedes Aldana Troya | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1988-08-30 | León de Jesús Cardona | Medellín | Presidente de Sutimac Nacional |
| 1988-09-04 | José Manuel Herrera | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1989-01-04 | Gerardo Upegui | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1989-01-28 | Carlos Tobón | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1989-08-11 | Juan Rivera | Puerto Berrío, Antioquia | Sin información |
| 1989-09-29 | Carlos Enrique Durán | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1991-02-13 | Albeiro Gómez | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1991-02-22 | Danilo Barrera | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1992-07-08 | Fabio Giraldo Gil | Medellín | Dirigente Sutimac Puerto Nare |
| 1992-07-21 | Luis Hernando Tejada | Carretera Manizales-Anserma | Dirigente Sutimac Manizales |
| 1992-07-21 | Jorge Eliécer Toro | Carretera Manizales-Anserma | Sutimac Manizales |
| 1993-04-22 | Gustavo Bedoya | La Sierra, Antioquia | Sin información |
| 1993-05-20 | Ángel Parada | Puerto Nare, Antioquia | Sin información |
| 1993-05-20 | Rubén Darío Cadavid | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1993-05-20 | Orlando Gaviria | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1993-05-20 | Reina Escobar | Caracolí, Antioquia | Dirigente Sutimac Caracolí |
| 1994-11-17 | Rodrigo Flórez | Caracolí, Antioquia | Sin información |
| 1996-08-10 | Ramón Alberto Díaz | Cali | Presidente de Sintracamentos del Valle |
| 1997-07-13 | Orlando Quiceno López | Santa Bárbara, Antioquia | Sin información |
| 1997-11-25 | Raúl Giraldo | Medellín | Sin información |
| 1998- 10-19 | Luis Obdulio Camacho | La Sierra, Antioquia | Sutimac Caracolí |
| 2000-01-16 | Eccehomo Tamayo | Santa Bárbara, Antioquia | Sin información |
| 2001-08-06 | Jorge Alberto Álvarez | Santa Bárbara, Antioquia | Sin información |
| 2002-04-03 | Alfredo de J. Zapata | Carretera Santa Bárbara | Sutimac Santa Barbara |

Elaborada por la autora con base en (Sutimac, 2012)

El mayor número de asesinatos se presentó entre 1986 y 1989 y la situación se recrudeció entre 1991 y 1994. En el primer período, las condiciones de seguridad en La Sierra, Caracolí y Puerto Nare, es decir, las zonas de influencia tanto de Nare como de Rioclaro, eran especialmente graves. Después del año 2000 las condiciones cerca de la planta de El Cairo se hicieron más difíciles.

Esta situación se reflejó en el informe de la empresa con las siguientes notas:

[En Nare] la inseguridad, la violencia y el terrorismo siguen afectando la buena marcha de esta Empresa y de sus gentes. Los paros laborales y los perjuicios causados por estos traumas, influyeron en que la producción de cemento gris declinara en 14.7% (Argos, 1988, p. 14).

[Colcarburo] también ha visto afectada su fábrica en Puerto Imarco por fenómenos de violencia e inseguridad (Argos, 1988, p.15).

La economía nacional, junto con la actividad constructora, se vieron afectadas negativamente por dos hechos independientes el uno del otro, como son: la ruptura del Pacto Internacional del Café y la lucha contra las mafias del crimen organizado y la subversión guerrillera (Argos, 1989, p. 9).

Esta situación de inseguridad también cobró la vida de la directora de la Fundación Rioclaro y la del secretario general de Colcarburo. Hasta los directivos de mayor nivel estuvieron en la mira de los grupos ilegales. Frente a este tema, el presidente de Argos por esas fechas, Arango Montoya, relató:

La inseguridad y la violencia son unos de los principales problemas del país, y a mí me ha tocado sentirlos en el cuerpo propio. Primero fue un atentado que me hicieron en 1992. Afortunadamente, salí con vida pero si bien por tener blindaje el carro resistió buena parte de las balas [...] En esa época, el gobernador era Gilberto

Echeverri y él mismo me recomendaba que me fuera de Medellín. Que esa gente repetía los atentados y que era muy difícil evitarlo. Entonces tuve que salir del país por un tiempo (Arango, 1999, p. 54).

La empresa procuraba manejar las situaciones de inseguridad y violencia con las autoridades en el lugar de los hechos, como se evidencia en la declaración del presidente de Argos. En el caso del mencionado atentado, se acudió al gobernador del departamento. Este también era el procedimiento establecido en Argos cuando se presentaban problemas de orden público en las plantas: las mismas empresas manejaban sus cosas, porque afectaban sus relaciones laborales y el ambiente de trabajo. Los contactos se hacían con los funcionarios del Estado en cada municipio (E5).

Incluso, se buscaba manejar las comunicaciones de tal manera que no se incrementara el protagonismo de los grupos al margen de la ley. Esto se evidencia en la ausencia de menciones precisas a los atentados tanto en la sede de Argos en Medellín como en la planta de Rioclaro,⁵⁶ así como sobre los atentados y asesinatos de los empleados de la empresa. Cuando se presentó el atentado contra Rioclaro, la única referencia en los informes de la empresa fue el siguiente:

Para el caso de Medellín, y con el fin de evitar el desabastecimiento y brotes especulativos que podrían resultar con la paralización de Cementos Rioclaro a finales del año, la Alcaldía expidió el Decreto No. 725 por medio del cual autorizó unos mayores precios para el producto, teniendo en cuenta los fletes que se hace necesario pagar mientras no cesen las causas que originaron la falta de producción zonal (Argos, 1989, p. 9).

⁵⁶ A finales de 1987 “la fábrica de Cemento Rioclaro fue víctima de un ataque subversivo que trajo como consecuencia la destrucción de la máquina empacadora de cemento, el centro de control computarizado de donde se opera la planta, y una de las bases del horno, atentado que tuvo el rechazo unánime de todos los sectores sociales” (Arango Montoya, 2000).

Respecto a la incapacidad del Estado para asegurar la vida y los bienes, las acciones de Argos se limitaron a las peticiones y, específicamente, a participar con los organismos del Estado en el lugar mismo donde ocurrían los hechos que afectaban sus intereses; y en algunos casos la empresa elevó peticiones al gobernador o incluso al presidente de la república (E5). El manejo de los temas de orden público es sin duda un conocimiento que ha ido construyendo Argos, pues la situación colombiana así lo ha propiciado. En este sentido, los comentarios de los entrevistados son categóricos en cuanto al riesgo que aún corre la empresa por las acciones de los grupos al margen de la ley, y se hace énfasis en la necesidad de recurrir exclusivamente a los organismos del Estado en busca de protección.

En estos casos en los que los intereses de la empresa eran el blanco de las acciones violentas, Argos optó por adelantar las acciones directamente, es así como pidió protección a los representantes del Estado en las jurisdicciones donde ocurrían tales hechos. Ante las autoridades municipales, cada una de las empresas cementeras tenía buen poder de negociación. Con frecuencia, las cementeras del grupo Argos eran la principal empresa en esas localizaciones. Sin duda, el poder de los gremios es más fuerte frente al Gobierno central y sobresale su capacidad de acción frente al Congreso, en contraste con su baja presencia e importancia a nivel municipal.

Además del manejo de Argos frente a las acciones de los grupos al margen de la ley, sobresale en este tiempo el cambio en la política de comunicaciones sobre las acciones de responsabilidad social. Al tiempo que la empresa estaba enfrentando difíciles situaciones que ponían en peligro tanto la vida de las personas vinculadas con la empresa como los activos, Argos empezó a informar sobre las acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones vecinas de las plantas del grupo. Otros temas afines con la responsabilidad social serán ampliados posteriormente.

4.4 LAS ACCIONES DE ARGOS EN LA CONSTITUYENTE DE 1991, EN EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO Y EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONÓMICA

Las condiciones presentadas en el apartado anterior, que en buena medida permiten identificar las circunstancias en las que se vivía en Colombia y el entorno de los negocios en el país, clamaban por un cambio de magnitud en las reglas y se apostó por uno del mayor nivel: un cambio en la Constitución. La nueva Constitución llegó acompañada por modificaciones en el modelo económico. Las ilusiones se depositaron en reformas del mayor nivel institucional.

Las reglas se pueden entender en diferentes niveles; la Constitución es el mayor nivel, seguido por el modelo económico. Las leyes y los decretos se dictan bajo su amparo, y todas las normas inferiores tienen que ser conformes a la Constitución para ser consideradas válidas y poderse aplicar. Sin embargo, existen claras diferencias en los contenidos de la Constitución y del modelo económico, así como en el proceso que se sigue para su cambio. Mientras la Constitución es una declaración formal, con un articulado preciso, donde los temas así como su redacción son el fruto de procesos de negociación, el cambio en el modelo económico es el resultado de una visión, de una perspectiva, que va tomando forma a partir de la sumatoria de leyes y decretos. En este orden de ideas, los cambios en el modelo económico del país se iniciaron antes del proceso constituyente, y la Carta Máxima ya había sido proclamada cuando las reglas que definían el carácter del nuevo modelo económico aún estaban en discusión.

La nueva Constitución Política colombiana y el cambio en el modelo económico que enmarcaron la nueva apuesta por el desarrollo del país son en sí mismos escenarios para conocer sobre las acciones que adelantó Argos buscando que las reglas le fueran favorables.

En estos cambios del mayor nivel institucional se mantuvo la práctica de que fuera la Andi la encargada de los intereses de la empresa; sin embargo, los grupos económicos, así como

la empresa, pasaron a intervenir más directamente sobre las reglas. En el cambio de Constitución y del modelo económico, los intereses de Argos estuvieron representados por el gremio de los empresarios. Si bien la Andi se interesó en el articulado de la nueva Constitución, lo relacionado con el modelo económico acaparó más la atención del gremio y de Argos en particular. Se ha reconocido que las empresas se mantuvieron informadas sobre los cambios que se estaban gestando, pero su intervención fue discreta, incluso hay quienes consideran que los grupos económicos se mantuvieron un tanto al margen de la constituyente que dio paso a la Constitución de 1991 (Kalmanovitz, 2007; Palacios, 2003).

4.4.1 Argos en 1990

En 1990, Argos mantenía su calidad de conglomerado de inversiones (ver Tabla 4.6). Sin haber abandonado el negocio de cemento ni los que integraban la cadena y los de concreto, participaba en otras empresas y tenía la forma de un grupo empresarial. El activo de la empresa ascendía a 104 mil millones de pesos y la ganancia neta de ese año fue de 5 mil millones de pesos. La mayoría de sus inversiones no relacionadas con el sector se hacían en sociedades anónimas con sede en Medellín, y en la administración de la empresa se evidenciaba su participación como centro corporativo del Grupo Empresarial Antioqueño. Ya para esta fecha estaba en operaciones tanto Colclinker⁵⁷ como Cementos Rioclaro.

Tabla 4.6 Inversiones consolidadas de Argos y filiales (El Cairo y Caribe) en otras sociedades

| Empresa | % del total | Valor al 31-XII-90 miles de pesos (pesos corrientes) |
|-----------------------------------|-------------|---|
| Cementos del Valle S. A. | 64.6 | 39.444.895 |
| Suramericana de Seguros S. A. | 33.6 | 31.712.237 |
| Cementos Rioclaro S.A | 45.0 | 9.305732 |
| Colclinker S.A | 54.9 | 8.211568 |
| Cementos del Nare S.A | 100.0 | 3.845.802 |
| Carbones del Caribe S. A. | 49.1 | 3.532.500 |
| Inversiones la Merced S.A | 33.0 | 2.854.077 |
| Banco Industrial colombiano S. A. | 6.6 | 2.437.404 |
| Tolcementos S. A. | 71.1 | 2.314.987 |
| Cía. Nal. de Chocolates S. A. | 4.3 | 1.862.408 |

⁵⁷ Colclinker fue un emprendimiento interno de Argos, liderado por Cementos del Caribe en la Bahía de Cartagena, con una capacidad inicial de 600.000 toneladas de cemento anuales. Esta empresa adquirió terrenos no sólo para la construcción de la planta sino también para un muelle apto para las exportaciones de cemento, e inició la producción en 1977.

| | | |
|---|-------|-------------|
| Tejicóndor S.A | 19.2 | 1.596.556 |
| Acerías Paz del Río S.A | 15.7 | 1.381.040 |
| CONAVI S. A. | 10.5 | 1.295.947 |
| Cia. Col. De Tabaco S.A | 2.0 | 900.163 |
| Agregados y concretos | 100.0 | 859.320 |
| Cementos de Caldas, S. A. | 57.1 | 798.232 |
| Suleasing, S. A. | 33.3 | 787.199 |
| Promotora de Hoteles S. A. | 20.5 | 731.842 |
| Cryogas, S.A | 13.7 | 664.836 |
| Cartón de Colombia, S. A. | 1.1 | 650.698 |
| Corp. Fin Nacional S.A | 9.5 | 638.520 |
| Cía. Hotel de Pereira, S. A. | 18.2 | 286.379 |
| Tablemac, S. A. | 5.8 | 279.948 |
| Ind. Metálicas Apolo, S. A. | 38.5 | 227.436 |
| Occidental de empaques , Ltda. | 49.9 | 194.778 |
| Colombates, S. A. | 4.6 | 128.815 |
| Urbanizadora Nacional | 27.7 | 115.425 |
| Fabricato, S. A. | .04 | 104.210 |
| Áridos de Antioquia, S. A. | 49.0 | 85.990 |
| Metroconcretos, S. A. | 12.6 | 69.085 |
| Concretos de occidente Ltda.. | 10 | 68.803 |
| C.I. del Mar Caribe | 27.8 | 58.474 |
| Viviendas del sur, S. A. | 20 | 49.329 |
| Industrial Hullera, S. A. | 37.5 | 36.391 |
| Corp. Financiera Colombiana, S. A. | .05 | 35.729 |
| Corp. Financiera del Norte, S. A. | 2.6 | 23.469 |
| Reforestadota el Guásimo | 2.5 | 21.102 |
| Eternit Atlántico | 1 | 16.049 |
| Bancoquia | .01 | 14.416 |
| Hoteles Barú, S. A.. | 78.4 | 6.155 |
| Concretos Risaralda, Ltda. | 10.0 | 5.000 |
| Promotora de Proyectos , S. A.. | 2.0 | 3.710 |
| Centro de Exposiciones y Convenciones de Medellín | 0.1 | 2.598 |
| Banco Ganadero S.A | 0.0 | 1.721 |
| Fondo Ganadero de Antioquia | 0.0 | 247 |
| Dicente, Ltda. | 40.0 | 143 |
| Bosques de Antioquia, S. A. | 1.8 | 74 |
| Total | | 117.661.439 |

Fuente: (Argos, 1990)

Estas empresas a su vez tenían inversiones en Argos. En este año también se llevó a cabo la venta de las inversiones que Argos tenía en Colcarburo, la cual había emprendido con el IFI en 1960. Sin duda, los cambios en el modelo económico eran una invitación para desinvertir en algunos negocios y enfocarse en el negocio central, que en el caso de Argos era el negocio cementero.

En el portafolio sobresalen, sin lugar a duda, las inversiones en las empresas con las que conformaba el Grupo Empresarial Antioqueño que eran cruzadas, es decir, Argos mantenía inversiones en Suramericana de Seguros y en Nacional de Chocolates y, a su vez, estas sociedades hacían lo propio en Argos (ver Figura 4.2)

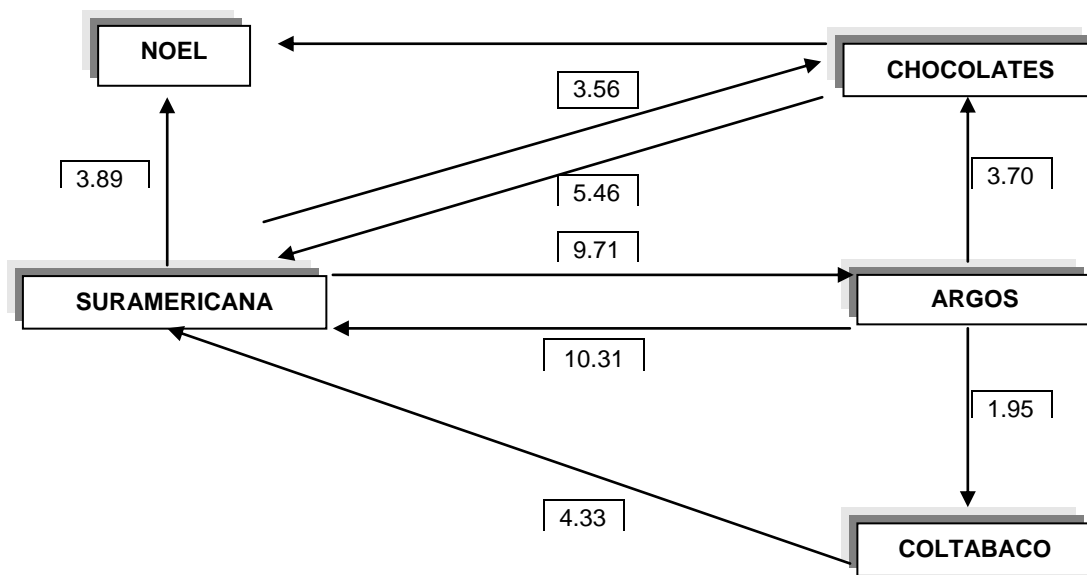


Figura 4.2. Cruces accionarios entre las principales empresas del Grupo Empresarial Antioqueño en 1990

Elaborada por la autora con base en Londoño C. (2003a)

En ese momento, las inversiones cruzadas se reflejaban también en la Junta Directiva de Argos. Los directivos de las empresas del Sindicato entraron después de 1978 y acompañaban a otros que ya tenían una historia en ella. Entre los miembros de la Junta Directiva se encontraba el presidente de Argos, Adolfo Arango Montoya, y los presidentes de empresas filiales formaban parte de este órgano de dirección y control.⁵⁸

⁵⁸ En ese momento era permitido y aceptable que directivos de la empresa, así como personas vinculadas con las filiales de la misma, formaran parte de la Junta Directiva de la principal. Esto cambiaría con el establecimiento de los códigos de buen gobierno.

Tabla 4.7 Relaciones de la Junta Directiva de la Compañía de Cemento Argos (1989-1991) con el Grupo Empresarial Antioqueño

| | Nombre* | Cargo en 1990** | Relación con el GEA | |
|-------------------|-----------------------------------|--|---------------------|----|
| | | | Sí | No |
| Principales | Nicanor Restrepo Santamaría | Presidente Suramericana de Seguros | X | |
| | Rodrigo Vásquez Mejía | Presidente Reaseguradora Colombia | X | |
| | Luis Pérez Escobar | Presidente Corporación Financiera Nacional | X | |
| | Fabio Rico Calle | Presidente Nacional de Chocolates | X | |
| | Adolfo Arango Montoya | Presidente Fábrica de Cemento Argos | X | |
| | | | | |
| | Nombre* | Cargo en 1990** | Relación con el GEA | |
| | | | Sí | No |
| Suplentes | Juan Manuel Ruiseco Vieira | Presidente Cementos del Caribe | X | |
| | Santiago Vásquez Haupt | Vicepresidente Reaseguradora Colombiana | X | |
| | Carlos Enrique Priedrahita Arocha | Directivo Suramericana de Seguros | X | |
| | Héctor Arango Gaviria | Directivo Nacional de Chocolates | X | |
| | Héctor Emilio Montoya Villa | S/I | | |
| | | | | |
| Consejero Emérito | Jorge Escovar Álvarez | | | X |

Fuente: *(Argos, 1990) y **(Londoño C., 2003a)

En cuanto al cuadro directivo de la empresa, se mantenía la tendencia de una nómina mínima, que hace que las personas deban asumir diferentes funciones (ver Tabla 4.8).

Tabla 4.8 Directivos de Argos en 1990

| Cargo | Nombre |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| Presidente | Adolfo Arango Montoya |
| Revisor Fiscal | Juan José Llano González |
| Vicepresidente administrativo | Jorge Vega Uribe |
| Vicepresidente de operaciones | Carlos Esteban Santa María Botero |
| Jefe de sistemas y proyectos | Hernán González Rodríguez |
| Gerente de fábrica | Jorge Mario Velásquez Jaramillo |
| Contador general | Darío Lema Calle |
| Jefe de planta de mezclas norte | Haroldo Vergara Paternita |
| Jefe de planta de mezclas sur | Juan Gonzalo Bernal Álvarez |

Fuente: (Argos, 1990)

Entre estos directivos, eran el presidente de la empresa y el vicepresidente administrativo quienes tenían a su cargo la gestión de lo relacionado con las reglas. Sin embargo, en ese momento empieza a ser claro que Nicanor Restrepo Santamaría, presidente de la Compañía Suramericana de Seguros, miembro de la Junta Directiva de Argos, y quien era identificado como vocero del Grupo Empresarial Antioqueño, también intervenía sobre lo relacionado con la normatividad. El papel de Restrepo Santamaría sería importante durante el proceso de paz que se adelantó durante la presidencia de Pastrana Arango (1998-2002), que se presentará posteriormente en este trabajo.

4.4.2 La Constitución de 1991 y el modelo económico de la apertura

El “Informe de la Junta Directiva y del Presidente de Argos”, que da cuenta de los resultados de 1990, se inicia de la siguiente forma:

El período anual de 1990, al cual se refiere este informe, se destacó en lo nacional por una serie de cambios democráticos a nivel ejecutivo y legislativo, que conllevan modificaciones importantes en el manejo del Estado.

La elección del presidente Gaviria con un gran respaldo popular, junto con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, y la aprobación por parte del Congreso de numerosos proyectos de ley de iniciativa gubernamental, hacen de este período uno de los más significativos en la vida nacional.

Como aspectos negativos, deben mencionarse la continuación y recrudecimiento de la delincuencia acompañada de actos terroristas contra los bienes del Estado y los particulares, delitos que en su gran mayoría quedan impunes (Argos, 2000, p. 7).

Es así como Argos refirió los cambios de máximo nivel en las reglas formales con los que se inauguró este período. También narra la situación de orden público, que en buena medida ya venía demandando acciones de la empresa.

4.4.2.1 La Constitución de 1991

Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), las condiciones de orden público eran precarias y las medidas que tomó el presidente, en uso de las facultades que le otorgaba el estado de sitio, para controlar las acciones de los diferentes grupos violentos, fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia (Cuéllar, 2009, p.215). Adicionalmente, el sentimiento de zozobra que acompañaba el día a día de los colombianos no era propicio para la actividad económica. “Esos tejidos no se podían reconstruir sino con un cambio de las instituciones políticas deliberado, audaz, creativo, que no se confundiera con la rutina” (Gaviria Trujillo, 2004, p.37).

Con esta idea se convocó y se eligió la Asamblea Nacional Constituyente, que tuvo a su cargo la discusión y aprobación de la Constitución de 1991. En concepto de Palacios (2003), el proceso político que acompañó a la nueva Constitución fue mucho más determinante que el resultado formal. Era tal el sentimiento de desesperanza, que había que apostar por un cambio mayor, con amplia participación, y el proceso tuvo esas características.

La Carta del 91 adoptó la democracia participativa. Reconoció una gama de derechos e, incluso, de medios para asegurarlos, y estableció provisiones para la defensa del medio ambiente. Con ella llegó un fortalecimiento de los municipios y la descentralización administrativa (Palacios, 2003, p. 337) . Así mismo, les reconoció derechos a las minorías étnicas y religiosas y fortaleció el poder judicial (Kalmanovitz, 2010). Además de esto —y en relación con cambios que son de importancia para las empresas—, la nueva Constitución modificó sustancialmente el concepto de propiedad y estableció la expropiación por vía administrativa, la que se ha considerado como una amenaza y que ha entrabado negociaciones con inversionistas extranjeros (E1).

La expropiación por vía administrativa está consagrada en el Artículo 58° de esta Constitución:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a

posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. (Constitución Política de Colombia 1991).

En estas reformas, los intereses de Argos estuvieron representados por la Andi. Sin embargo, la participación del gremio y de los empresarios fue limitada, y las acciones que la asociación adelantó fueron poco publicitadas. Posiblemente la situación que vivía el país había llevado a que se antepusiera la recuperación del orden a lo que pudieran traer consigo las reformas. “Los líderes empresariales, que hasta ahora habían conservado la iniciativa en asuntos del Estado como éste, cuando no se opusieron a la convocatoria de la constituyente, se pusieron al margen” (Palacios, 2003, p.333).

En el proceso constituyente no intervinieron de manera directa los administradores de Argos ni los del Grupo Empresarial Antioqueño. Algunas personas de la región fueron elegidas para la asamblea constituyente; sin embargo, el Sindicato no participó directamente en este proceso. Tanto el gremio de los industriales como una oficina creada para tal fin fueron los que desempeñaron tales acciones en representación de Argos. La Andi se encargó de recoger las opiniones y de hacer las anotaciones y observaciones sobre el articulado. En alguna ocasión, directivos de Argos fueron invitados a discutir unos temas (E5), pero se mantuvo la discreción. Adicionalmente, los principales grupos económicos del país pusieron en marcha otros mecanismos de participación. Crearon una organización y pusieron en su dirección a Juan Sebastián Betancur (Restrepo Santamaría, 2011, p. 237); la oficina funcionaba en un lugar cercano a la de la Asamblea, y de esa manera tenían contactos y aportaban para que se incluyeran diversos temas en la Constitución.

Una declaración de Argos puede servir para presentar los intereses que se privilegiaron en este sentido:

Confiamos en que se aprovechen los cambios positivos y las condiciones propicias que se presentan para que el gobierno pueda cumplir a cabalidad el deber

constitucional de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos (Argos, 1990, p. 7).

Confiamos define bien la actitud de Argos frente al proceso constituyente, y su participación a este respecto fue discreta. En los temas de propiedad no ejercieron presión para modificar el articulado. Esto se podría explicar por los problemas que en materia de propiedad afectaban a Argos en ese momento. La empresa no estaba preocupada por el Estado expropiador, pues esta situación no se ha dado en Colombia. Cosa contraria ocurre cuando se consideran las acciones oportunistas de terceros y la incapacidad del Estado para evitarlas. Es claro que el problema frente a los derechos de propiedad en Colombia ha sido por la incapacidad del Estado para controlar las acciones oportunistas de los particulares. En otras palabras, más que el Estado expropiador, el problema es su debilidad.

4.4.2.2 Efectos de la Constitución de 1991 sobre el proceso de las reglas en Colombia

Además de los cambios de contenido que definió la Constitución de 1991, la nueva Carta tuvo efectos sobre el papel de los actores en los procesos de definición de las políticas. Luego de la Constitución de 1991 el sistema de pesos y contrapesos les definió nuevos papeles tanto al Congreso como a las Altas Cortes, y con ello se fue generando la necesidad de replantear las acciones de Argos frente a los cambios en la normatividad. Se fue haciendo necesario fortalecer la capacidad de la empresa para intervenir ante las Altas Cortes, como otra instancia en relación con las reglas. Sin duda, antes de 1991 la Andi había intervenido ante la Corte Suprema, pero su participación ante la rama judicial tomó relevancia después de esta fecha. Por su parte, Argos, cuando asumió un mayor control de las acciones estratégicas institucionales, fue incrementado su intervención ante las Altas Cortes.

En relación con las acciones que adelanta Argos ante las Altas Cortes, se puede reconocer cómo se ha privilegiado que estas sean adelantadas por asesores independientes, y la característica de tales actividades es su baja promoción o el sigilo con que se adelantan.

Esto contrasta con lo que ocurre ante otros organismos, e incluso con lo que ocurría en el período anterior, según se anotó previamente.

4.4.2.3 Los cambios en el modelo económico: la adopción de la apertura

A finales de 1989 era claro que se estaba gestando un cambio en el modelo económico del país. Para las industrias, el modelo de la apertura económica generaba expectativas: la disminución del papel del Estado sobre la economía era un anhelo de vieja data de las empresas, pero la protección del mercado doméstico, como efecto de los aranceles, era altamente valorada. Si a esto se suma la incertidumbre que generaba el cambio, se aprecia lo que significaba para las empresas un nuevo modelo económico.

Los primeros cambios en el modelo fueron cuestionados por los industriales con diversos argumentos. Entre estos sobresale el que la apertura era una imposición del Banco Mundial y de otros organismos y que posiblemente la medida sería transitoria, tal como había ocurrido en otras ocasiones. La Asamblea de Afiliados a la Andi en 1989 fue el escenario de presentación de estas posturas (Múnera Arango, 1990, p. 7):

Creo conveniente hacer algún aporte a un tema de trascendencia nacional como es la apertura económica colombiana, que se viene agitando en el país, desde que el Ministro de Desarrollo anunció que el gobierno estaba estudiando seriamente abrir nuestra economía a la competencia internacional. Parece que este tema ha sido sugerido por el Banco Mundial y tal vez por otras entidades multilaterales...

En esa mirada, se planteó que las empresas colombianas tenían desventajas en materia de seguridad, de legislación laboral, crediticias, de servicios públicos, entre otras (Múnera Arango, 1990, p. 14). Adicionalmente, se argumentó que estas medidas podrían ser de corta vigencia. En los primeros momentos no era claro si se estaba frente a un cambio que se mantendría en el tiempo o si, por el contrario, se trataba de medidas del gobierno de

Virgilio Barco, que serían reversadas con la llegada de un nuevo presidente. Esto ya había ocurrido antes, durante la presidencia de López Michelsen (1974-1978).

Los industriales tenían sentimientos encontrados frente al modelo de sustitución de importaciones. Es decir, expresaban descontento por algunas de las medidas que enmarcaban este modelo, y de ello dan cuenta las declaraciones en contra de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, la idea de un cambio en el modelo económico implicaba reinventar la forma como se habían gestionado los negocios y abría la posibilidad de mayor competencia para las industrias colombianas.

Las primeras medidas tomadas por el gobierno de Barco Vargas fueron seguidas por una etapa de indecisión, donde pareció que la apertura sería tema de análisis del gobierno de César Gaviria (1990-1994) (Robles Echavarría, 1990, p. 25). Los industriales solicitaron que el llamado programa de apertura incluyera cambios en diferentes frentes: sugirieron una política industrial estable, es decir, de largo plazo, y también pedían controlar la revaluación del peso, así como disminuir las tasas de interés reales. Demandaban además que rebajaran los impuestos para las importaciones de maquinaria y equipos. Igualmente, solicitaban hacer inversiones en infraestructura, es decir, mejoras en los puertos, las carreteras, los ferrocarriles y la energía eléctrica, aprobar una legislación laboral más flexible, demostrar mayor eficiencia en los trámites de importaciones y exportaciones, ejercer mayor control al contrabando y fomentar los acuerdos internacionales. Como se reconoce, plantearon una agenda detallada, y cada uno de los puntos, con mayor o menor éxito, fue objeto de intervención del Estado.

El modelo económico de la apertura, como alternativa para el desarrollo, estaba, en buena parte, en la misma línea que pedían los empresarios. De esta alineación da cuenta la presentación del único ministro de Hacienda del período de Gaviria:

El programa económico gira alrededor de tres ejes principales: Adecuación del régimen de comercio exterior, reformas de la estructura de los ingresos fiscales y

racionalización del gasto público. Contempla adicionalmente ambiciosas reformas en los campos financiero, cambiario y laboral, así como condiciones macroeconómicas y de infraestructura pública muy favorables. Todo ello, en su conjunto, inducirá y facilitará la inversión (Hommes Rodríguez, 1990, p. 22).

La coincidencia en las solicitudes de los empresarios y en lo que propuso el Gobierno era evidente. Desde comienzos de los noventa, el país se comprometió con un proceso de apertura económica que conllevó importantes cambios institucionales, amparados en reformas legales. Este nuevo modelo fue esbozado en el documento CONPES de febrero de 1990. Entre los cambios sobresalen la reforma a la legislación laboral (Ley 50 de 1990), que buscó flexibilizar el régimen de contratación, y la apertura del mercado de bienes (o desmonte del sistema de controles administrativos al comercio exterior), realizada en dos etapas: una mediante decreto de febrero de 1990, con el cual se proponía un proceso gradual, y otro de agosto de 1991, que generó el apelativo de *total*.

De igual manera, se levantó el rígido control de cambios, mediante la Ley 9ª de 1991 y las resoluciones 51 (estatuto de inversiones internacionales) y 57 (régimen cambiario). Ese mismo año también se aprobó la reforma del sistema financiero, mediante la Ley 45 de 1990, y se expidió el estatuto financiero en 1993; finalmente, el régimen de seguridad social fue modificado mediante la Ley 100 de 1993 y con ella llegaron las empresas privadas a esta actividad. Si bien la apertura se inició como un proceso gradual, al poco tiempo tomó una forma total.

El espíritu de todas estas reformas era el mismo: se buscó permitir el funcionamiento de las leyes del mercado, promover la competencia e intervenir para eliminar las imperfecciones del mercado. Esta concepción —que los críticos denominan neoliberal— también impregnó a la Constitución colombiana promulgada en 1991 y se refleja igualmente en los procesos denominados de modernización del Estado. En este sentido se reconocen la privatización de empresas estatales y de servicios que venían siendo atendidos por el sector público.

Este conjunto de reglas significaba, sin duda, un cambio de magnitud para la administración de las empresas, y si bien Argos había criticado el modelo económico de la sustitución de importaciones, el nuevo modelo generó retos en cuanto a la gestión de las empresas cementeras. Al mismo tiempo, se identifica cómo, en algunos momentos, Argos buscó regresar al modelo anterior, aquel en el que sabía operar y del que dominaba las reglas⁵⁹.

Argos intervino por intermedio de la Andi ante el conjunto de leyes que definieron el modelo de apertura económica, modelo que marcó una brecha en la forma de gestionar los negocios en Colombia. Este importante cambio generó la necesidad de considerar dos arenas de decisión: en primer lugar, se redefinió la manera de competir en el país, donde necesariamente llegarían nuevos actores, y, por otro lado, surgieron nuevos retos en el mercado internacional. En este último se identificaban oportunidades para aprovechar las capacidades de la empresa, que iban más allá de las exportaciones de excedentes de producción.

Las acciones de Argos sobre los cambios en la legislación laboral

Entre el conjunto de reformas con las cuales se materializó el modelo de apertura económica, la Ley 50 de 1990, es decir, la reforma laboral, tiene un lugar destacado para los intereses de Argos y, en general, para las empresas establecidas en Colombia. El gran objetivo con esta reforma, en el lenguaje de los empresarios, era precisamente la flexibilidad en cuanto a los contratos laborales. Es claro que, en el concepto de los empresarios, las reglas en temas laborales limitaban la capacidad de las empresas para competir en el mercado internacional.

⁵⁹ En diferentes comunicaciones de la empresa se reconoce cómo la lógica del modelo económico anterior prevalece durante algunos años después del cambio de modelo. Esta inercia de las ideas se identifica en las justificaciones de las demandas que la empresa hace al Gobierno. Estos temas podrían ser objeto de estudio con el marco de las reglas informales. Lo informal permanece aun después de que lo formal ha cambiado.

Las reglas laborales eran tema de preocupación para las empresas colombianas. En efecto, “eran evidentes los problemas que acarrea la enorme cantidad y disparidad de prestaciones sociales que se habían ido vinculando a los contratos individuales de trabajo” (Cuéllar, 2009, p.220). Estas prestaciones tenían impactos de magnitud sobre los pasivos laborales y a esto se sumaba la estabilidad laboral. Cuéllar señala que, en el concepto de algunos analistas, estos factores explicaban el desempleo formal y el pobre crecimiento económico (2009, p.221).

Después de décadas de concesiones y logros de los sindicatos, la legislación laboral del país generaba onerosas obligaciones para las empresas. Sus implicaciones sobre la estructura de costos de las empresas y, más aún, el hecho de que para estas fuera imposible calcularlos acertadamente, convirtió la reforma laboral en un tema del mayor interés, pues impactaba directamente su viabilidad. Las reservas que las empresas debían mantener para cubrir la retroactividad a las cesantías hicieron que este se convirtiera en un tema de su mayor interés y, por tanto, los cambios en la legislación laboral se deben entender como el objetivo privilegiado de las empresas durante buena parte la década de los ochenta.

La retroactividad de las cesantías era el principal objetivo de la reforma al código laboral, e inicialmente el gobierno del presidente César Gaviria pidió facultades al Congreso para llevarla a cabo por decreto, pues dudaba que pudiera pasar por los canales del Congreso. Sin embargo, este no quiso sustraerse de la reforma: “consideró que en un tema trascendental, de la importancia de las cesantías, no era conveniente que el Gobierno legislara y el Congreso asumiera esa responsabilidad” (Pacheco de Jaramillo, 1991, p. 43).

Desde 1970 la Andi discutió la necesidad de reformar el código laboral, y en este empeño el gremio no estaba solo. Tanto una misión de la OIT como la Misión Chenery⁶⁰ recomendaron modificaciones. Entre ellas, sugerían aumentar el período de prueba, revisar el sistema de liquidación de las cesantías e incorporar nuevas consideraciones sobre el

⁶⁰ La Misión Chenery fue contratada durante el gobierno de Belisario Betancur con el propósito de buscar alternativas para el desempleo en Colombia. Fue dirigida por el profesor Hollis Chenery.

contrato a término fijo; además, se declaraban en contra de las empresas de empleo temporal (Pacheco de Jaramillo, 1991, p. 44).

El proyecto de ley que se presentó al Congreso incluyó todos los temas que se consideraba debían modificarse. Sin embargo, la participación de la Andi en la elaboración del proyecto fue limitada. En lugar del gremio, diferentes asesores, apoyados por empresas como Suramericana de Seguros trabajaron en la elaboración del proyecto (E14). “La reforma laboral se redactó en Medellín” (E1) haciendo referencia al papel jugado por dichos asesores.

Con el objetivo de buscar acuerdos antes de llegar con el proyecto de reforma al Congreso, el Ministerio de Trabajo citó al Consejo Nacional Laboral, un organismo de concertación donde estaban representados el Gobierno, las centrales obreras y los empresarios. Sin embargo, las centrales obreras no asistieron y el proyecto fue objeto de cambios fruto de las conclusiones a las que se llegó del diálogo Gobierno-empresarios. La ponencia del proyecto estuvo a cargo del entonces senador Álvaro Uribe Vélez y luego del paso por el Senado y la Cámara fue sancionada como Ley 50 de 1990.

Además de los cambios en las cesantías, esta ley modificó la presunción del contrato laboral y la estabilidad laboral. Sobre esta última, se eliminó la prohibición de despido, después de diez años de labores, por decisión del empleador. Así mismo, se reglamentó el salario en especie, se abrió la posibilidad del salario integral y se limitó la consideración de unidad de empresa, que es especialmente importante para las empresas que intervienen en varios negocios. En cuanto al derecho colectivo, se buscó el fortalecimiento del sindicalismo y se ajustó la legislación colombiana al convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical. Luego de la sanción presidencial, la Ley 50 de 1990, como comenta Herrera Gaviria, “sufrió un riguroso examen de constitucionalidad, del que salió indemne” (Herrera Gaviria, 1997, p. 49).

La Ley 155(S) de 1992

En contraste con la posición de la Andi frente a la reforma pensional, el gremio empresarial sí intervino frente a la reforma pensional, que posteriormente se aprobó como la Ley 100 de 1993 de seguridad social. La Revista Andi (Andi, 1992c, p. 19) presentó los comentarios del gremio frente al proyecto de ley que el Gobierno había puesto a consideración del Congreso:

Estamos seguros de que el Congreso propiciará, como es su práctica, un debate amplio y ponderado, con participación de todos los estamentos interesados, en torno al proyecto, en el cual la ANDI, asistida por los criterios de bien común, la justicia y la responsabilidad sociales que caracterizan su acción, espera participar no solamente con los comentarios que a continuación se formularán, sino con otros que se puedan realizar en la medida en que el proceso legislativo del proyecto avanza.

El proyecto presentado es el fruto de una larga discusión nacional, en la cual hemos participado las centrales sindicales, diversos estamentos políticos y los gremios de la producción. Sólo después de varios años de debates se ha llegado a un análisis maduro y profundo del tema que ha permitido al Gobierno elaborar esta propuesta. Ella implica una transformación profunda y radical que le confiere consistencia financiera al sistema pensional y, lo más importante, certeza a las prestaciones futuras.

Ya no se trataba de comentarios que la Andi enviaba exclusivamente a los afiliados, sino que la idea era aportar a la discusión nacional, y sus puntos de vista eran objeto de debate. Para este papel se requería de reconocimiento, y la Andi contaba con él. Para lograrlo había trabajado.

4.4.3 La apertura y el cambio de las funciones de los gremios empresariales

En 1991 también los gremios empresariales mostraban recelo por los cambios que se podrían generar para su actividad. Para muchos era evidente el cambio que traería consigo el nuevo modelo económico. La apertura auguraba una menor intervención del Estado sobre la economía. Parecía superado el tiempo en que las licencias de importación, las reformas laborales o tributarias, entre otros cambios a las reglas, habían justificado la existencia de los gremios.

Así lo reconoció Restrepo Santamaría, miembro de la Junta Directiva de Argos, en la inauguración de la XLVII Asamblea General Ordinaria de afiliados de la Andi:

En nuestro caso (Colombia), son organizaciones de afiliación voluntaria, cuyas tareas van desde la defensa de la libre iniciativa privada y de la representación de sectores económicos, hasta la de prestar servicios a sus afiliados.

Estos últimos en muchas oportunidades se desarrollan como consecuencia de un exceso de regulaciones. Por ello, en momentos que el país avanza hacia una desregulación, o simplificación de las relaciones empresa-gobierno, y hacia una mayor participación de la empresa privada en la economía, es claro que muchos de estos servicios de gestión tienden a desaparecer. [...] Para esto necesitan de un fortalecimiento técnico y, ante todo, de un respaldo de sus afiliados para que no se miren estas instituciones como entidades de beneficencia, sino como valiosos instrumentos que pueden jugar un papel verdaderamente activo en la sociedad, y ser orientadoras de la gestión empresarial (Restrepo Santamaría, 1991).

En sintonía con esta visión, la Andi debía tener otro horizonte, y de las funciones que desempeñaba de cara a la definición y aplicación de las reglas, con el lente y los objetivos de los empresarios en mente, se debía pasar a un interés más nacional.

En los años que siguieron, en el caso de Argos fue necesario continuar interviniendo sobre las reglas, pues, en contraste con lo planteado, la regulación de las actividades empresariales continuó. Ya en ese momento la Andi había ido redefiniendo su rol, aunque se mantenía como alternativa de intervención, a la que se sumaba la acción directa desde Argos, empresa que después del año 2000 encontró un área interna que se iría fortaleciendo para intervenir directamente sobre las reglas de juego formales. Esta área interna tenía una historia de acciones de acciones de la empresa, a la que se sumaría el área con la que contaba Paz del Río, posteriormente, estas funciones quedarían en manos de la vicepresidencia de asuntos corporativo. Esta vicepresidencia es responsable por la seguridad jurídica de la empresa y se ocupa de las relaciones con el Gobierno. A la acción desde la Andi y desde Argos se agregaría la acción desde los asesores independientes.

4.5 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES DE ARGOS DESPUÉS DE 1991

En un numeral anterior se presentaron los cambios en la Constitución y en el modelo económico. Estos dos cambios tuvieron efectos tanto en los tipos de situaciones que pasaron a ser reguladas como en los actores, e incluso en las lógicas que explican y justifican las acciones de las empresas y del Estado. Este nuevo contexto motivó, a su vez, adecuaciones en el proceder de Argos en relación con la normatividad. De esta manera, los cambios institucionales del mayor nivel, así como las condiciones del entorno y de la empresa, tuvieron su impacto sobre la forma como la empresa intervenía sobre la definición y la aplicación de las reglas.

Como consecuencia del cambio en el modelo económico, los tipos de reglas con efectos sobre la operación de los negocios se fueron diferenciando, y si bien temas como los tributarios, los laborales y los relacionados con el precio mantuvieron su lugar de importancia, otras temáticas adquirieron relevancia como las relacionadas con lo minero y lo ambiental.

Adicionalmente, durante este período se empieza a dar un cambio en el origen de las reglas, pues deja de ser importante solo cumplir con las demandas del Estado colombiano, y son los estándares definidos internacionalmente los que enmarcan las acciones de las empresas en diferentes temáticas. Lo ambiental, así como el marco de las acciones de responsabilidad social, son ejemplos de campos que se definen por estándares internacionales, más que por la normatividad interna, que es menos exigente, y esto se puede ver claramente en el accionar de Argos.

Por otra parte, se reconoce cómo Argos siguió un proceso de comparación de las reglas al momento de seleccionar un lugar para llevar a cabo sus inversiones e, incluso, intervino para modificar algunas reglas y mejorar así la calidad de Colombia como plataforma para su emprendimiento. Esto se evidenció en el estudio del proyecto Columbus, planta cementera inaugurada en 2010 en Cartagena, y en la posterior intervención de Argos en la reglamentación de las zonas francas que buscaban beneficios tributarios.

Las acciones sobre la normatividad emprendidas por Argos mantuvieron en buena medida el proceder del período anterior. Sin embargo, poco a poco la empresa fue mejorando su capacidad interna para intervenir directamente sobre las reglas. En este orden de ideas, Argos abandonó un poco la delegación en los gremios como la Andi y no se limitó a intervenir sobre los cambios propuestos por otros, sino que desde su estructura interna promovió reformas sobre las reglas, como en el caso de las zonas francas. Promover reglas adecuadas para los intereses de las industrias fue una actividad que exclusivamente había llevado a cabo la Andi. En contraste con ello, en este período Argos estuvo en la capacidad de intervenir directamente en la etapa de definición de las reglas.

El papel que desempeñaron los gremios en representación de Argos se hizo menos protagónico cuando se trató de intervenir sobre las reglas. En este sentido, la empresa asumió un papel más activo, incluso proactivo si se quiere, relegando tanto a los gremios como a los asesores independientes a un papel de ejecutores de lo que era el deseo de la empresa. Precisamente por ello se puede entender el mayor papel que han pasado a

desempeñar los asesores como agentes de los intereses de la empresa cementera. Se conservaron las afiliaciones a los gremios, a los que se les reconoce fortalezas en algunos temas, pero, finalmente, la responsabilidad por la normatividad definida y por su aplicación fue asumida por la propia compañía.

En contraste con lo observado antes de 1991, las relaciones que Argos mantenía con los competidores cementeros se tornaron en motivo de sospecha de colusión. Ante unas reglas de competencia que ahora se querían hacer cumplir, y posiblemente por la profundización de la competencia, se fue generando recelo entre ellos. Las acciones coordinadas sobre la normatividad que se observó cuarenta años atrás desaparecieron, así como el ICPC,⁶¹ que dejó de ser una alternativa para adelantar acciones sobre la normatividad durante este período.

Después de 1991 el Estado colombiano continuó haciendo modificaciones en el marco jurídico de los negocios. Quienes esperaban una menor intervención del Estado en la economía no estaban en lo cierto. En cuanto a la reglamentación del negocio, se observaron cambios en materia ambiental y minera principalmente, sin que temas como los tributarios o los laborales hubieran quedado por fuera de la intervención del Estado. Los derechos de propiedad no fueron modificados normativamente. Lo que se puede identificar como un cambio importante es la variedad en las acciones que debió emprender la empresa y que estuvieron motivadas por la inestabilidad del orden público, especialmente en algunas regiones geográficas de importancia para Argos y en determinados períodos. Con sus acciones, Argos buscó apoyar la institucionalidad que le asegurara los derechos de propiedad y que hiciera posible la operación de la empresa.

⁶¹ El gremio cementero fue liquidado en 2009 (E5). Dos tipos de explicaciones justificaron esta decisión. De una parte, el que no se quisiera mantener tantos gremios (E5) y, de otra, que las reuniones de los cementeros fueran vistas como espacios para coordinar las operaciones, que han servido para apoyar acusaciones de colusión (E7).

4.5.1 Acciones ante las amenazas a la seguridad de los derechos de propiedad

Después de 1991 las condiciones de orden público pasaron por diferentes períodos: unos de relativa estabilidad, y otros en los que el narcoterrorismo y los actos de algunos grupos guerrilleros y paramilitares dificultaron la operación de Argos. En este contexto, la empresa debió adelantar una variedad de acciones estratégicas institucionales.

4.5.1.1 Las denuncias por la financiación del narcotráfico a la campaña del presidente Samper y las posturas enfrentadas de la Andi y Argos

El informe de Argos de 1992 expresa lo que en ese momento era el principal anhelo de los empresarios, la paz:

Para el presente año, las metas deseadas son, entre otras, un freno mayor a la inflación y un crecimiento de la economía cercano al 5%, lo cual será más fácil lograr si cesan los atentados terroristas a las personas y a los medios de producción y se controlan los movimientos subversivos para así poder llegar a la anhelada paz y tranquilidad que tanto necesitamos (Argos, 1992, p. 9).

Cuando Ernesto Samper fue elegido presidente de Colombia para el período 1994-1998, los empresarios apenas estaban adaptándose a las condiciones de la apertura económica. El principal directivo de Argos, Adolfo Arango M., apoyó a este candidato del Partido Liberal más a nivel personal que empresarial (E5) y en contravía a las inclinaciones de buena parte de los demás directivos del Grupo Empresarial Antioqueño. Las preferencias partidistas particulares en ningún momento modificaron la política de Argos de apoyar económicamente a todos los candidatos para puestos de elección popular de los dos partidos tradicionales (E5).

A los pocos días de la elección, Samper, y quienes habían dirigido su campaña, se vieron envueltos en “una tormenta judicial y política en torno a la entrada de dineros del

narcotráfico a su campaña, comúnmente conocida como Proceso 8.000” (Rettberg, 2003, p.13).

Inicialmente, los empresarios colombianos habían recibido la elección de Samper con optimismo, sin embargo, las evidencias de la financiación mafiosa de la campaña, así como la crítica del gobierno de los Estados Unidos, que amenazaba con la descertificación, terminaron debilitando los lazos entre los empresarios y el presidente. La descertificación podía significar sanciones comerciales, y los empresarios no estaban dispuestos a pagar este costo (Rettberg, 2003).

El 22 de enero de 1996, Fernando Botero Zea, ex ministro de defensa y director de la campaña presidencial del Partido Liberal, confirmó en una entrevista que el presidente Samper conocía sobre los aportes de los narcotraficantes. Ante la confirmación de lo que ya nadie dudaba, la respuesta del Consejo Gremial Colombiano fue sugerir que el presidente Samper considerara la renuncia (Rettberg, 2003). Esta postura de los principales gremios de la producción no fue secundada por tres de los principales grupos empresariales del país — el Grupo Empresarial Bavaria, la Organización Ardila Lülle y la Organización Angulo—, y esta también fue la decisión del presidente de Argos, quien optó por apoyar a Samper aun en contra de la postura de todos los demás dirigentes del Grupo Empresarial Antioqueño (E1).⁶²

La postura de la Andi frente al gobierno del presidente Samper se puede resumir en el siguiente párrafo:

El Gobierno no confía en la sociedad civil; y la sociedad civil no confía en el Gobierno. El Gobierno desconfía de la comunidad internacional; y la comunidad internacional desconfía del Gobierno. Los inversionistas desconfían de las reglas de

⁶² En un análisis posterior de esta coyuntura, un directivo del Grupo Empresarial Antioqueño reconoció que el apoyo de Argos se dio más por convicción personal; sin embargo, señaló que haber logrado la renuncia del presidente Samper posiblemente hubiera sido perjudicial para los intereses de las empresas en cuanto que pudo haber desestabilizado aún más el estado de derecho.

juego; y quienes hacen las reglas del juego desconfían de los inversionistas [...] Y es verdad sabida, que la confianza se gana por un esfuerzo de muchos años y se pierde en segundos (Villegas, 1997, p. 6).

Si bien el presidente Samper culminó su mandato, este período tuvo efectos sobre la legitimidad del Estado frente a los ciudadanos y pudo haber contribuido al fortalecimiento de los grupos guerrilleros, que por esos años intensificaron sus acciones en contra del Ejército y la sociedad civil. En el caso de Argos, la operación de las empresas vinculadas se vio afectada por la acción de grupos al margen de la ley:

Los anteriores resultados [en Rioclaro] se obtuvieron a pesar de los serios problemas de seguridad, como fue la paralización por falta de energía eléctrica durante 5 semanas, período durante el cual recibimos apoyo de toda la comunidad ante la firme posición asumida por la empresa (Argos, 1996, p. 15).

Al finalizar este controvertido mandato presidencial, diversas voces de la opinión pública nacional apoyaban los procesos de paz como la alternativa para asegurar el tan esquivo orden público.

4.5.1.2 Apoyo de Argos y la Andi al proceso de paz de Pastrana

En 1998 se llevaron a cabo unas nuevas elecciones para primer mandatario de la nación. Además de la recesión económica, el presidente electo Andrés Pastrana (1998-2002) debió ocuparse de las maltrechas relaciones entre Estados Unidos y Colombia. La Andi recibió al presidente Pastrana con esperanza y declaró que el mandato recibido por el pueblo “le han recobrado a la dignidad presidencial su legitimidad, minada seriamente en la elección de 1994” (Ruiseco & Villegas, 1998, p. 4). Sin embargo, reconoció que su principal compromiso era el logro de la paz con los grupos guerrilleros. “En este mismo año [1999] el país recorrió también los primeros pasos en uno de los temas más importantes para el

futuro de la Nación, sino el más importante, como es el logro de la paz” (Villegas, 1999a,p. 3).

Frente al proceso de paz la Andi declaró:

El empresariado colombiano reafirma su compromiso con la construcción de la paz, generando riqueza y empleo, que han sido y son sus responsabilidades primordiales, pero también asume el papel de actor y promotor del entendimiento, difundiendo las nuevas realidades del mundo globalizado y estimulando todas aquellas acciones que beneficien a la sociedad (Villegas, 1999a, p. 3).

Por su parte, Argos se pronunció a este respecto:

Por otra parte, vemos con gran interés, y le damos todo el apoyo, a las gestiones que se vienen haciendo, con el consenso general de los distintos estamentos, en búsqueda de acuerdos de paz con los alzados en armas, cuya culminación exitosa habrá de traer ventajas de todo orden a nuestro país, al permitirle reanudar un crecimiento acelerado, con gran beneficio para la comunidad. Si esto se logra, vendrá un estímulo a la economía y un mejor nivel de vida para la población de más bajos recursos (Argos, 1998, p.7).

Durante el primer año del gobierno Pastrana se inició un proceso de acercamiento y de definición de una agenda de negociación con las FARC, que fue suscrita por las partes. Para el año 2000 las condiciones para llevar a cabo negocios en Colombia no eran las más seguras; sin embargo, Argos continuó apoyando las negociaciones:

Una referencia al entorno de la actividad empresarial en Colombia exige reconocer que la inseguridad es factor estructural que sigue siendo un gran obstáculo para un adecuado clima de inversión y estabilidad de los negocios. Hay que destacar el

empeño del actual gobierno y la prioridad dada a la solución del conflicto por la vía de la negociación (Argos, 2000, p.7).

El presidente de la Andi, así como el de Suramericana de Seguros⁶³ y, a su vez, miembro de la Junta Directiva de Argos, integraron la mesa de negociación. Claramente, los empresarios se involucraron de manera directa en el proceso de negociación. En el discurso de Nicanor Restrepo Santamaría, en la instalación de la 56 Asamblea de la Andi, el empresario se refirió al proceso de paz:

En cuanto al proceso de paz y a pesar de las dificultades del último año, es imprescindible dar el apoyo del empresariado colombiano a la negociación política del conflicto armado colombiano. Para mí son inimaginables el país y su futuro sin una paz justa y sólida. Abogar por la ruptura del proceso de paz, o no pronunciarse a su favor, es una actitud irresponsable para con el país, su comunidad, nuestras familias y nosotros mismos (Villegas, 1999b, p. 7).

Durante el tiempo en el cual se negoció con las FARC, diversos sectores de opinión cuestionaron la falta de hechos de paz por parte de la guerrilla, y más allá de la falta de actos de paz lo que se reconocía eran actos de guerra. El 20 de febrero de 2002 se rompió el proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana, luego del secuestro de un avión en el departamento del Huila, del cual, a su vez, fue plagiado un parlamentario liberal. Este fue otro más de los actos adelantados por esta guerrilla, que se sumó al plagio de diputados y de una candidata presidencial, además de asesinatos y tomas de pueblos y de bases militares. Las acciones guerrilleras cada día estaban más cerca de las principales ciudades, y las carreteras del país fueron frecuentemente escenarios de plagios colectivos. En este contexto, la idea de un proceso negociado con la guerrilla para alcanzar la paz perdió el apoyo de los empresarios.

⁶³ Nicanor Restrepo ha insistido en que esta participación fue más a nivel personal que en representación del Grupo Empresarial Antioqueño o de las empresas.

Paralelo al incremento de las acciones guerrilleras, los actos de las autodefensas siguieron los mismos pasos, y los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de ese año estuvieron marcadas, tanto en el proceso como en los resultados, por el poder de estos grupos al margen de la ley.

Ante el innegable fracaso del proceso de paz, el empresariado nacional dio un giro en cuanto a las negociaciones con la guerrilla. De la participación directa en la mesa de negociación se pasó al apoyo de la “mano dura”.

4.5.1.3 La elección de Uribe Vélez y el proceso de paz con los paramilitares

El fracaso de las negociaciones con los grupos guerrilleros catapultó a la presidencia a Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quien había criticado la forma como se habían llevado a cabo los procesos de paz con estos grupos guerrilleros. El eje central de la campaña presidencial fue el tema de la seguridad democrática, “entendida como la protección a todos los ciudadanos del país de los diferentes generadores de violencia” (Villegas, 1999b, p. 5).

La elección del presidente Uribe fue recibida con expectativa por Argos:

El cambio de gobierno con el impulso decidido a la recuperación de la seguridad, y la aprobación de importantes reformas en el Congreso, parecen haber marcado el inicio del proceso de recuperación económica y ofrecen bases para un creciente optimismo en torno al futuro del país (Argos, 2002, p.7).

En palabras de la Andi, “Para el sector privado la seguridad es, sin duda, una política conveniente, dentro del marco constitucional, legal e institucional (Villegas, 1999b, p. 7). Los logros en el tema de la seguridad fueron inmediatos, las relaciones entre el Gobierno y las empresas fueron fuertes y la alineación en temas económicos era evidente. En palabras del presidente de la Andi al presidente Uribe:

El aprecio que la comunidad empresarial tiene por su gobierno, por su manera de gestionar los asuntos del Estado, no podía ser de otra manera. Nuestros debates de ayer y los de la mañana de hoy han mostrado cómo este es un país que ha cambiado. Que ha cambiado hacia la esperanza, hacia la confianza, hacia la seguridad, hacia la autoestima, hacia la respetabilidad internacional, hacia el crecimiento, [...] congrega usted a todos los colombianos [...] (Andi, 2005, p. 191).

En 2003 Argos reconoció:

La economía colombiana en general tuvo un comportamiento satisfactorio, se notó recuperación y el crecimiento fue mayor del esperado. Esto gracias a las reformas estructurales que adelantó el gobierno y al restablecimiento gradual de la seguridad en el territorio nacional (Argos, 1993, p. 11).

Durante la presidencia de Uribe Vélez los empresarios tuvieron acceso privilegiado al presidente para tratar aquellos temas que les interesaban.⁶⁴ Fue precisamente durante su mandato que Argos promovió la reglamentación de las zonas francas, que será analizada posteriormente.

Una reforma constitucional hizo posible la reelección de Álvaro Uribe Vélez en la presidencia hasta el año 2010. Como lo presenta Arias Trujillo (2011, p.192), la presidencia de Uribe Vélez generó posturas encontradas entre los colombianos:

Al término de uno de los gobiernos más polémicos de las últimas décadas, la situación en el país ofrece diferentes lecturas. Para los simpatizantes de Uribe, que constituyen una inmensa mayoría, Colombia entró en una etapa de paz, de crecimiento económico, de confianza generalizada. El camino que trazó constituye

⁶⁴ El presidente de la Andi declaró en una entrevista: “En los ocho años del anterior gobierno, los empresarios importantes de este país se acostumbraron a tener acceso directo a la Casa de Nariño [...] solo había que decirle a la secretaria: ‘márquele a Uribe’, y Uribe estaba en el teléfono” (revista *Dinero*, #369, 18 de marzo de 2011, p. 33).

una especie de hoja de ruta que no puede ser abandonada por sus sucesores en el poder. Para una minoría, los avances en la lucha contra la guerrilla deben complementarse con una política social que contribuya a mejorar la suerte de millones de colombianos marginados.

Durante el gobierno Uribe, entre 2003 y 2004 se llevó a cabo un proceso de diálogo y negociación con los paramilitares (AUC). A finales de 2004 se desmovilizaron los primeros 3000 hombres. La Andí apoyó y promovió las desmovilizaciones; así se reconoce en el siguiente apartado:

Es deber de todos los sectores de la sociedad civil, y dentro de ellos los empresarios, apoyar la actual política gubernamental de negociación con los grupos paramilitares, y muy especialmente involucrarse en las etapas que siguen a la desmovilización.

Hay dos temas en este proceso que requieren el máximo cuidado en su trámite [...] Esta ley de verdad, justicia y reparación, será pues la ley política más importante que se discuta en el Congreso en el 2005 y de ella depende, en buena medida, la suerte de la nación.

El otro elemento de vital importancia en el proceso con los paramilitares es la reincorporación a la vida civil de los combatientes [...] El sector privado tendrá que ser creativo e inventarse proyectos y maneras que den apoyo a los miles de jóvenes que dejan las armas (Villegas, 2004, p. 5).

Como se observa, el respaldo a los logros del presidente Uribe en temas de seguridad era generalizado. Para algunos economistas, el mayor control del Estado sobre el territorio y la disminución de las acciones contra la vida y los bienes de los ciudadanos explican el mayor crecimiento económico del país en esos años.

Si bien la situación de orden público en Colombia había mejorado, en comparación con períodos anteriores, esto no quiere decir que el respeto a la propiedad y a la vida de las personas sea la marca distintiva del entorno colombiano. En 2010 esta situación se evidenció con la invasión del cerro Albornoz, de propiedad de Argos. Ante estas situaciones, que ponen en entredicho la seguridad de la propiedad, la empresa debió establecer procedimientos y políticas que serán presentadas a continuación.

4.5.1.4 El cerro Albornoz

El cerro Albornoz limita con la Zona Industrial de Mamonal en la ciudad de Cartagena, y Argos posee 120 hectáreas en esta localización. A finales de 2010 este terreno fue invadido por colonos, así como por urbanizadores ilegales. Ante esta situación, Argos buscó el apoyo de la fuerza pública para defender su propiedad; los procedimientos adelantados ante esta situación ponen en evidencia las políticas de la empresa, según uno de los entrevistados:

En relación con el orden público, somos muy respetuosos de la ley y, segundo, somos muy respetuosos de la vida humana... nosotros tenemos en este momento un problema con el cerro Albornoz en Cartagena... nos lo están invadiendo. Lo primero que hacemos es acudir siempre a la autoridad y tenemos siempre como tres niveles de acercamiento al problema, un nivel legal, un nivel político y un nivel de comunicaciones. En el nivel legal hay que anteponer la querrela, tenemos abogados, es muy difícil cuando es defensa de la propiedad porque nos amenazan, hay machete, bala. En lo político hay que vincular a los alcaldes, la fuerza pública, la autoridad, tratamos siempre de llegar a consensos. Cuando se puede, hablamos con la comunidad, cuando es oportuno. Otras veces no lo hacemos... muchas veces cuando hay posibilidad de hacer cosas juntos las hacemos... [en cuanto a las comunicaciones]. El manejo de la información en Argos hoy es muy cuidado. Tenemos un comité de información, hay que ser muy cuidadoso con la información que se maneja para el mercado de valores.

Como se observa, en casos como el referido es necesaria la acción de la fuerza pública para recuperar el control sobre la propiedad. Sin embargo, los riesgos del uso de la fuerza están presentes y Argos es consciente de ello:

En las mesas donde estamos, siempre pedimos que la fuerza sea lo último y les facilitamos a las autoridades los documentos, los medios, porque muchas veces hay escasez de recursos pues necesitamos por ejemplo cincuenta policías y no hay cómo se alimenten, no hay transporte, nosotros apoyamos eso pero paralelamente vamos viendo las dimensiones sociales de la problemática y encontramos una solución intermedia. Otras veces es muy difícil porque es parte de una infiltración de otras fuerzas, y cuando lo identificamos nos hacemos a un lado (E9).

Para el caso del cerro Albornoz, “Argos presentó a los cartageneros la propuesta ‘Visión de desarrollo para el aprovechamiento y recuperación del cerro Albornoz’, buscando reforestar el cerro hasta convertirlo en el Parque Jardín Botánico Cerro Albornoz” (www.eluniversal.com.co. 26 de febrero de 2011. Acceso: 13 de junio de 2011).

Como se puede reconocer, el hacer cumplir en lo relacionado con la propiedad es un frente de actividad para una empresa como Argos en el entorno colombiano. Como se evidenció en las acciones referidas (atentados, asesinatos, cambio constitucional y ocupaciones ilegales), la empresa ha debido intervenir tanto de la definición como en la aplicación de las reglas cuando se trata de defender los derechos de propiedad.

En el caso colombiano, los derechos de propiedad han estado en peligro, y difícilmente el Estado colombiano ha tenido la capacidad para defender la vida y los bienes de sus ciudadanos. Es por esto que Argos ha debido definir formas de actuar y ha establecido una estructura organizacional desde la cual intervenir sobre este tipo de reglas y en las dos etapas —definición y aplicación— de las mismas.

En este proceso se ha observado cómo los gremios, específicamente la Andi, han estado al frente de lo relacionado con la definición de las reglas de mayor nivel. En cuanto a la aplicación de las reglas, Argos ha ido adquiriendo mayor capacidad y ha definido unos procedimientos y unas políticas que propenden por el logro de los objetivos, es decir, por la seguridad de sus derechos; sin embargo, han debido aprender a hacerlo de tal forma que con sus acciones no se ponga en riesgo el buen nombre y la viabilidad de la empresa.

4.5.2 Las acciones y la estructura organizacional de Argos sobre la reglamentación de los negocios en el marco de la apertura económica

Quienes esperaban menor intervención del Estado en la economía por el cambio en el modelo económico en Colombia no estaban en lo cierto. La intervención del Estado sobre el entorno de los negocios se ha mantenido. Es claro que se han dado cambios en cuanto a las temáticas sobre las que el Estado interviene, pero no por ello este ha dejado de definir el marco en el cual se realizan los negocios. Si bien las importaciones ya no pasan por cambios de reglas y aprobaciones, y los controles de precios a los productos no están motivados por el control de la inflación, los cambios en las reglas y la aplicación de las mismas en materias impositivas, laborales, ambientales y mineras ocupan a las empresas. En el marco de la apertura, el Gobierno colombiano ha buscado el establecimiento de tratados de libre comercio. Adicionalmente, la importancia de la responsabilidad social ha empezado a marcar el ejercicio administrativo.

Temas como el laboral y el tributario después de 1991 han sido objeto de reformas y discusiones permanentes. Es decir, no han permanecido estables, sino que pareciera que en Colombia cada nuevo Gobierno llegara con una reforma tributaria. En cuanto a lo laboral, los índices de desempleo han motivado diversos cambios en la legislación; además, se ha buscado mayor flexibilización en los contratos, lo que es tema de discusión. A estos dos aspectos, que han mantenido su importancia a lo largo del período estudiado, se suman ahora lo ambiental, así como los cambios en la legislación minera, de especial importancia para Argos.

En el caso de Argos no deja de sorprender cómo el control sobre los precios ha conservado importancia. Este control, o la amenaza de él, después de 1991, ha obedecido tanto a la aplicación de la legislación antimonopolio como a decisiones de carácter político.

Si bien después de 1991 el Estado colombiano ha participado en la negociación de diversos acuerdos comerciales y la Andi ha intervenido, Argos reconoce que no ha participado en la negociación de ningún acuerdo comercial, pues no identifica beneficios en ello. Por ejemplo, frente al tratado de libre comercio con Estados Unidos, comentó: “el cemento entra a los Estados Unidos con cero arancel, entonces no hay para qué hacerlo” (E9).

En contraste con lo anterior, y además de los temas mencionados en los que sí interviene Argos, la empresa ha pasado a informar sobre las acciones de responsabilidad social. Si bien estas actividades no están legisladas en Colombia, las empresas han empezado a regirse por normas internacionales en estos temas y a comunicar sobre tales actividades. La justificación para este proceder se encuentra en las demandas que hacen los consumidores e inversionistas de otros países que hoy interesan a las empresas colombianas.

Argos ha ido formalizando y fortaleciendo su capacidad interna para intervenir sobre la definición y aplicación de las normas que reglamentan el negocio. Sin embargo, esto no quiere decir que la empresa se encargue directamente de todas las acciones. Es claro que en este período la Andi ha conservado algunas de sus funciones y también Argos ha recurrido a la contratación de asesores para que adelanten acciones en representación de los intereses de la empresa. El ICPC fue liquidado, y la motivación para ello, al parecer, puede tener que ver con la aplicación de la legislación antimonopolio en Colombia.

Las empresas cementeras fueron acusadas de llevar a cabo acuerdos sobre los precios del producto, y uno de los indicios que expusieron las autoridades para realizar tales acusaciones fueron las reuniones de empleados de las empresas. La reunión a que hicieron referencia fue precisamente una del ICPC.

Sin duda, la capacidad de la empresa para intervenir sobre la normatividad se ha fortalecido, pero, como se dijo anteriormente, esto no quiere decir que internamente se lleven a cabo todas las actividades relacionados con las reglas. La alternativa por la que ha optado Argos es mantener el control y atesorar el conocimiento que se genera en estos procesos (E12). Se puede recalcar que no todas las actividades las llevan a cabo los directivos de la empresa. Argos ha optado por mantener una gama de alternativas de operación cuando se trata de las acciones sobre las reglas.

4.5.2.1 Argos y la profusión de medidas tributarias

Las acciones de Argos sobre los cambios en la legislación tributaria colombiana y en su aplicación, después de 1991, mostraron cambios contrastantes. De ser uno de los temas institucionales formales que acaparaban su atención, y sobre los cuales emitía juicios a la luz del impacto de ellos sobre los resultados de la empresa, se pasó a que las referencias de la empresa a este respecto fueran bastante limitadas.

Un indicador de ello es el silencio sobre buena parte de las reformas tributarias que se tramitaron en Colombia —siete reformas con impacto fiscal entre 1990 y 2003 (DIAN, oficina de estudios económicos—. Sin duda, la Andi tenía a su cargo estas temáticas y, como se presentará más adelante, los frecuentes cambios tributarios motivaron a Argos a llevar a cabo acciones que desembocaran en la firma de un contrato de estabilidad tributaria con el Estado colombiano y en la reglamentación de las zonas francas que posteriormente servirían para albergar una nueva planta cementera en Cartagena.

La Ley 49 fue la primera reforma tributaria de la década de los noventa (González & Calderón, 2002). Esta reforma buscó estimular el desarrollo del mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión. Adicionalmente, buscó incrementar los ingresos para el Estado. Con esta ley se incentivó la repatriación de capitales y, por medio de exenciones tributarias, se trató de estimular el mercado accionario, entre otros objetivos.

Argos reconoció los beneficios de esta reforma:

Es de comentar la notable reactivación del mercado bursátil para las acciones de sociedades anónimas, debido en buena parte a las ventajas fiscales que tienen esas inversiones, al quedar exentas del impuesto de patrimonio a partir de 1992, y al no constituir los dividendos ni la utilidad ocasional en su venta, renta gravable [sic]. A lo anterior se suma la mayor actividad que proviene de la apertura establecida para poder efectuar con mayor facilidad tales inversiones por parte de fondos o personas extranjeras (Argos, 2001, p. 10).

Tan solo dos años después fue aprobada una nueva reforma tributaria, la Ley 6 de 1992. “Según se desprende de la exposición de motivos, con estos proyectos se pretende ejecutar el plan de desarrollo social y cumplir con los compromisos establecidos en la Constitución Nacional” (Andi, 1992a, p. 3). Al respecto, la Andi se pronunció:

Desde el momento mismo de la presentación de los proyectos, la ANDI hizo un pronunciamiento preliminar, basándose en los principios generales y en la filosofía que ha sostenido de tiempo atrás sobre la política fiscal, tomando siempre en consideración las circunstancias económicas del momento. [...] Conforme a la tradición de la ANDI, se ha realizado un detallado análisis jurídico y económico de los proyectos de ley, con el único fin de colaborar con el Gobierno y con el Parlamento, pero sobre todo con el país (Andi, 1992a, p. 3).

En su “descomposición analítica” (Andi, 1992b, p. 7) enumeraron ocho normas que eran convenientes para el país y diez que calificaron de notoriamente perjudiciales. Estas apreciaciones fueron ampliadas en el documento “Comentarios jurídicos y económicos a la reforma tributaria elaborado por la vicepresidencia jurídica y económica de la Andi”.

Sin duda, la Andi ha conservado sus fortalezas en las temáticas tributarias, y la alineación de los intereses de sus afiliados le confiere a este gremio la primacía en las acciones en el tema referido. Se puede decir que la Andi es autoridad en el tema tributario y laboral en Colombia.

En 1995 se aprobó otra reforma tributaria, la Ley 223, que buscó recursos para el programa de gobierno de Samper Pizano. Frente a la posibilidad de una nueva reforma tributaria, la Andi ya mostraba agotamiento. Tres reformas tributarias en cinco años no dejaban de ser preocupantes para el desempeño empresarial. Ante esta nueva reforma, la Andi declaró:

En cuanto a certeza, el panorama es todavía más desolador. Bien difícil sería encontrar una nación que iguale a Colombia en la profusión de conceptos, circulares, decretos reglamentarios, leyes y sentencias en materia fiscal. En este sentido podría decirse que en nuestro país existe una inflación legislativa que también debe ponerse en cintura.

En este sentido, la reforma en nuestro sentir debería orientarse principalmente a incorporar al universo tributario a quienes, estando en la obligación de pagar impuestos, desconocen esta exigencia. Esta sería la vía para incrementar los ingresos del Estado sin afectar la competitividad de quienes tradicionalmente han cumplido con sus obligaciones fiscales (Ángel Arango, 1995, p. 3).

En este orden de ideas, la Andi buscó modificar el articulado para que las reformas no tuvieran efectos de magnitud sobre la competitividad de las empresas; además, buscó que se simplificaran las reglas tributarias. Sin embargo, el proyecto siguió adelante. La Andi intervino con estudios y propuestas y justificó la intervención de los gremios en el proceso de discusión de tales reformas.

La discusión en el Congreso de la última reforma tributaria puso de presente, una vez más, varios aspectos que vale la pena mencionar. El primero de ellos es el afán

fiscalista del Estado. En efecto, aunque el proyecto se definía como de racionalización tributaria, muchas eran las normas, tan bien intencionadas como poco analizadas y prácticas, que fuera de crear confusión y traumatismos a los contribuyentes, no se traducían en un mayor recaudo para la Administración [...] otro aspecto, es la actuación realizada por los gremios en su calidad de representantes legítimos de los empresarios. Múltiples son las razones por las cuales dicha actuación resulta indispensable. Está la complejidad técnica de las normas, que demanda frente al gobierno —quien es el que las elabora y propone— un interlocutor altamente especializado para analizarlas, discutir las y presentar, si es del caso, otras alternativas (Puyo Falla, 2005, p. 3).

La Andi resaltó como una modificación favorable “la eliminación de la norma, según la cual no era posible deducir los gastos inherentes a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional” (Puyo Falla, 2005, p. 3).

Durante el mandato de Pastrana Arango se aprobaron dos reformas tributarias, la Ley 488 de 1998 y la Ley 633 de 2000. La primera reforma “pretendía definir las competencias del ámbito territorial y nacional en materia de impuestos e incrementar el recaudo” (González & Calderón, *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)*). Frente a ella, la Andi reconoció que había participado en el debate buscando lograr simplificación, transparencia y equidad pero reconocía que aun faltaba un largo camino por recorrer (Andi, 1998).

La reforma del año 2005 se anunciaba como “la más grande de la última década” (Villegas, 2005, p.2) y la Andi declaró su “compromiso por un cambio institucional y cultural”, y propuso modificaciones:

La ANDI cree que si bien es deber constitucional de los colombianos “... contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”, le corresponde al Gobierno Nacional la obligación de adecuar las

finanzas públicas [...] creyendo que es necesario simplificar los impuestos de ventas y de renta en el sentido de colocar tarifa general del IVA del 12%, frente al impuesto sobre la renta y complementarios se reduciría la tarifa al 28%, eliminando la gran mayoría de exenciones y beneficios tributarios, al igual que el tratamiento de regímenes tributarios especiales para determinadas zonas geográficas. [...] Es necesario concluir que en la actual situación fiscal y política del país, el esfuerzo debe ser conjunto y las medidas deben ser uniformes para todos los colombianos. Son las autoridades legítimamente constituidas las que deben hacer cumplir dichas medidas, dentro del respeto a los principios constitucionales y legales (Villegas, 2005, p. 2-3).

Frente al proyecto de ley de reforma tributaria, la Andi preparó y presentó unas consideraciones elaboradas por la vicepresidencia de asuntos jurídicos y sociales del gremio (Villegas, 2005, p. 3).

En las temáticas tributarias la Andi siguió adelantando su labor, y sus ideas y posturas fueron apoyadas en sendos documentos, donde se evaluaba el impacto de las diferentes reformas.

Los aportes especiales para financiar la lucha contra los grupos al margen de la ley

Además de las reformas tributarias presentadas, entre 1996 y 2002 las leyes 345 de 1996 y 487 de 1998 autorizaron la emisión de bonos para financiar las operaciones militares contra los grupos al margen de la ley. La suscripción de estos bonos era obligatoria y por montos acordes con el patrimonio de personas naturales y jurídicas. Por su parte, los decretos 1838 y 1839 de 2002 establecieron un impuesto sobre el patrimonio en el marco del estado de conmoción interior. La reacción de Argos frente a este último tributo era de esperanza y fue valorado como un aporte para lograr la paz:

La acción y el ánimo decidido del Gobierno ha contado con el respaldo de la opinión y con la contribución ciudadana a través de distintos impuestos, esperándose que todo este esfuerzo redunde en el mediano plazo en resultados positivos (Argos, 2002, p. 7).

Argos debió hacer aportes adicionales a los demás impuestos. No obstante la magnitud de estos nuevos impuestos, y como se concluye por la postura defendida en el apartado anterior, Argos estaba dispuesto a pagarlos si a cambio de ello se lograba controlar a los grupos al margen de la ley.

Del CAT al CERT

Con el objetivo de incrementar las exportaciones, el Gobierno nacional estableció mecanismos para incentivar las llamadas exportaciones menores, entre ellas las de cemento. La Ley 81 de 1960 dispuso un sistema de exención tributaria según el cual la renta líquida gravable generada por dichas exportaciones estaba exenta del impuesto sobre la renta. Esta medida fue bien recibida por Argos y de ello dio cuenta en sus informes: “[permite] intensificar dicha exportación que hoy presenta perspectivas más halagadoras, en vista del incentivo especial establecido con gran acierto en la nueva ley tributaria” (Argos, 1960, p. 8).

En reemplazo de la exención mencionada, en 1967 se reglamentó el Certificado de Ahorro Tributario, CAT. “Inicialmente se estableció como un monto equivalente al 15% del total de las divisas reintegradas” (Andi, 1983, p. 31) pero después de 1967 se autorizó al Gobierno para modificar el porcentaje del certificado, a la luz de la posición competitiva de los productos colombianos en el mercado internacional. En este marco, los CAT para el cemento fueron suprimidos y Argos lamentó tal decisión: “No parece posible que durante este ejercicio [el monto de las utilidades de Caribe] se repitan en vista de la supresión del CAT para las exportaciones del cemento y el clinker” (Argos, 1974, p. 6).

En 1982 Argos hizo referencia al incremento en el CAT, que pasó del 5 al 15% a partir del primero de enero de 1983. Sin embargo, reconoció que las condiciones del mercado internacional eran tan difíciles que el mayor valor del certificado mencionado apenas compensaba en parte la erosión de los precios internacionales del cemento (Argos, 1982, p. 9).

La Andi apoyó el CAT, criticó la falta de oportunidad en sus modificaciones y posteriormente, cuando se expidió la Ley 67 de 1979, que autorizó al Gobierno para conceder un CAT a las comercializadoras internacionales, criticó el porcentaje tan bajo de dicho instrumento para la ampliación de las exportaciones.

La Andi, en uno de sus estudios publicado en 1983, se ocupó del CAT y de sus efectos sobre la promoción de las exportaciones menores. La conclusión de dicho documento recomendó:

Se debe flexibilizar este mecanismo de devolución de impuestos indirectos, en el sentido de poder introducir ajustes temporales y en cualquier época del año, permitiendo asegurar la competitividad y estabilidad de nuestras exportaciones, en todas las cambiantes condiciones del mercado externo (Andi, 1983, p. 37).

Ese mismo año el Gobierno nacional expidió la Ley 48, que autorizó el Certificado de Reembolso Tributario, CERT. Este reemplazó al CAT y ganó en mucho en cuanto a flexibilidad operativa. De manera coincidente, la solicitud de la Andi en cuanto a este estímulo a las exportaciones había sido oída.

Cuando se introdujeron nuevos cambios a este instrumento, Argos los criticó:

Este gran esfuerzo exportador de generación de divisas para el país se ha visto afectado por medidas de tipo cambiario, que obligan a recibir el valor de dichas ventas en certificados de cambio redimibles a un año; además, la disminución de los incentivos, como el CERT y los créditos de fomento, son otro desestímulo que los afecta (Argos, 1991, p. 12).

La recesión económica norteamericana [de comienzos de los años noventa] y los desestímulos a las exportaciones por la moderada devaluación y la rebaja en los

CERT fueron factores que incidieron negativamente en el volumen y el valor de las exportaciones de Caribe y las empresas asociadas Colclinker y Tolcemento (Argos, 1992, p. 13).

Estas notas ponen de presente cómo el ideario que acompañó a la sustitución de importaciones se mantuvo por un tiempo luego del cambio en el modelo económico. En años recientes el tema del CERT ha dejado de ser importante para Argos: “Hace mucho tiempo que no nos metemos en ese tema, ese tema ha sido muy pacífico” (E9).

La estampilla pro-hospital en el departamento del Atlántico

En temas tributarios, el Estado colombiano ha establecido diferentes mecanismos como medio para obtener recursos. Es así como ha buscado una variedad de alternativas para cobrar tributos, y entre ellos se podría incluir el impuesto de timbre y otras contribuciones conocidas como estampillas. La estampilla pro-hospital fue autorizada por la Ley 645 de 2001 a nivel nacional, y para el Atlántico por la Ley 663 del mismo año; con ella se buscó financiación para los hospitales universitarios públicos (www.secretariasenado.gov.co diario oficial N°. 44.334 del 20 de febrero del 2001; acceso: 15 de junio de 2011).

Esta ley autorizó a las Asambleas Departamentales para “determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos”. Pero los integrantes de la Asamblea del Departamento del Atlántico, en lugar de definir como “hecho generador los actos o contratos donde participe la administración departamental, en un acto vergonzoso dijeron que el hecho generador era la facturación de la empresa, y entonces crearon otro impuesto de industria y comercio” (E9).

Ante esta situación, Argos debió intervenir y el responsable de ello ha sido el vicepresidente de asuntos jurídicos, quien ha estado al frente del proceso. “Yo vengo de estar en el Consejo de Estado [...] Hay un tema en el Departamento del Atlántico que le

está restando mucha competitividad al departamento pero eso no lo ha querido entender la Asamblea y están fijando una estampilla pro-hospital y viene en eso desde el 2000” (E9).

“Ellos sacan la norma y se las tumba el Consejo de Estado y la reproducen, eso es prevaricato, eso genera mucho malestar con la asamblea del Atlántico y nosotros estamos tomando medidas. Esas cosas institucionales grandes las hacemos nosotros” (E9).

Es claro que Argos intervino sobre la definición de las reglas, y en este caso específico examinó los mecanismos para evitar que estas fueran en contra de los intereses de la empresa. Frente a esta situación, Argos ha buscado la declaratoria de nulidad y para ello ha contado con especialistas que tramiten estas solicitudes ante las diferentes instancias judiciales y administrativas. Si bien no todas las actividades han sido realizadas por directivos de la empresa, ellos han estado al tanto de los procesos y han participado cuando lo han considerado necesario.

Este tema es tan propio de Argos y afecta tanto sus intereses que la empresa ha asumido buena parte de las acciones para evitar que esta norma sea aprobada. Adicionalmente, este tema no genera resentimiento contra la empresa. La opinión pública poco se ha interesado en ello y desde este punto de vista no se pone en peligro la reputación de la empresa.

Las acciones de Argos sobre los cambios en las zonas francas y su aplicación

Uno de los medios que desarrolló el Estado colombiano para promover la inversión privada en el país, así como la generación de empleo, fue un nuevo régimen de zonas francas. Argos solicitó ante la DIAN autorización para el establecimiento de una zona franca especial y esta fue aprobada mediante la resolución 0081 del 9 de enero de 2008. Esta zona franca alberga la planta de Cementos Argos en Cartagena (Argos, 2008a, p. s/p)

Las zonas francas se establecieron en Colombia en 1958; estas son áreas geográficas del territorio nacional en las cuales rige una normatividad diferente en tema tributario,

aduanero y comercial. En diversos países del mundo se han reglamentado estos instrumentos. La primera zona franca que se estableció en Colombia fue la de Barranquilla.

En 1985 se expidió la Ley 109, que modificó las reglas anteriores y estuvo encaminada a promover las exportaciones, y en 1991 se expidió el Decreto 2131, por medio del cual otras actividades económicas, tales como el sector servicios, pueden acceder a los beneficios que ofrecen estos territorios. Un cambio importante que se da es que las zonas francas empezaron a ser administradas por operadores privados, lo que contrasta con la naturaleza pública de la administración que se exigía anteriormente. El cambio en el modelo de administración de las zonas francas se dio mediante el Decreto 1125 de 1993.

Posteriormente, y como forma de compensar a los exportadores colombianos que debieron renunciar al CERT, se aprobó la Ley 1004 de 2005, que fue reglamentada por los decretos 383 y 4051 de 2007. Esta nueva reglamentación permitió dos tipos de zonas francas: la permanente y la permanente especial.

En lo relacionado con la reglamentación de las zonas francas, Argos fue promotor y participó activamente; así lo comenta un directivo de la empresa:

Cuando el Gobierno concibe las zonas francas como un motor de desarrollo, nosotros participamos activamente en eso, yo personalmente estuve cuatro veces en la Casa de Nariño reunido con los funcionarios, estuve reunido con Cecilia Álvarez y estuve reunido con el viceministro de comercio, estuve reunido con Mateo Restrepo, porque el Gobierno tenía claridad en lo que quería con zonas francas, pero no tenía claridad [sobre] cómo montarlo y cómo estructurarlo, en ese sentido el Gobierno, digamos, ahí tiene [la empresa] una función de apoyo al Gobierno y a uno lo busca el ejecutivo para que apoye... imposible que un proyecto de esta magnitud no fuera bien reglamentado por el Gobierno. Entonces ahí tenemos un nivel de intervención muy importante en el proceso de formación de las zonas (E9).

Como se reconoce, la empresa promovió una reglamentación de lo relacionado con las zonas francas, y estos territorios especiales han dado lugar a nuevas inversiones, no solo de Argos sino además de diferentes empresas.

Argos participó directamente en la definición de la reglamentación, pero la intervención de la empresa sobre la aplicación de la misma fue mínima. Sobre los beneficios que ofrece intervenir en la definición de la regla, un directivo de Argos comentó: “Es ahí donde se puede hacer la actividad porque ya después es muy difícil, se la pasa uno enmendando o remendando normas”.

Si bien estas acciones podrían ser objeto de cuestionamiento, específicamente por los objetivos que guían estas intervenciones, es decir, porque los intereses de las empresas y del Estado pueden entrar en contradicción, el directivo de Argos reconoce que se pretende tener un comportamiento ético: “se busca ser puro de intención, no meterle un gol al Gobierno. No se trata de eso” (E9).

En cuanto a la reglamentación de las zonas francas, cuando se asume un proceso académico con el Estado se establece una buena relación, transparente, abierta, de intercambio de documentos, de promoción, de apertura, nosotros dijimos [al Estado] por qué no hacemos foros que Argos ayuda, divulguemos lo que se quiere hacer, publiquemos las normas para que la gente opine (E9).

En esta última nota se reconoce la importancia de los espacios de discusión y concertación al momento de definir las reglas, y, en este sentido, el papel que empiezan a desempeñar los foros como actividades de apoyo para las posturas que se defienden. Adicionalmente, y de manera especial, se resalta la importancia de una postura ética, de buen ciudadano, cuando se interviene sobre las reglas. En esta lógica, las normas no tienen por qué ir en contravía de las necesidades de las empresas; sin embargo, estos objetivos no deben ser los únicos considerados cuando se trata de establecer reglas para un país.

En esta acción se pone de presente cómo la empresa ha alcanzado mayor capacidad para intervenir sobre las reglas. Sin duda, promover una reglamentación del tipo presentado implica una labor de la mayor complejidad en relación con la observada en los demás tipos de acciones. La experiencia en la temática es fundamental para poder adelantar estas acciones. Adicionalmente, se debe reconocer que tener acceso al Gobierno es necesario. Sin la puerta de entrada no es posible la acción.

Sin duda, la postura de Argos frente a la reglamentación de las zonas francas devela una política de la empresa sobre los objetivos que se buscan con las acciones, así como una mayor conciencia sobre los efectos de sus actos. En contraste con los intereses que la empresa defendía en los períodos pasados, ahora se reconoce una preocupación por los efectos de sus actos, y posiblemente la compañía ha identificado tal proceder con su buen nombre.

Las acciones de Argos sobre el establecimiento de los contratos de estabilidad tributaria y de su aplicación

La variabilidad en las reglas, especialmente en las del tipo tributario que tienen efectos sobre los resultados de las empresas, es fuente de incertidumbre, y por este motivo hace difícil la evaluación de los nuevos proyectos que las empresas quieran iniciar. Esta inestabilidad castiga al país como plataforma para las nuevas inversiones.

Como se ha podido observar en el recorrido presentado, en el caso colombiano los cambios normativos son frecuentes. Esta variabilidad era algo que se aceptaba, pues en el marco del modelo de sustitución de importaciones no había mayores posibilidades para que las empresas nacionales optaran por invertir en otros países y no en Colombia. Sin embargo, esto cambió después de la apertura económica, pues las posibilidades para las inversiones internacionales se hicieron cada vez mayores. Los inversionistas nacionales tienen ahora otras alternativas para localizar sus proyectos productivos y encuentran en la inestabilidad tributaria un obstáculo para la inversión en Colombia.

Ante esta situación, los inversionistas pueden optar por otro país como lugar para llevar a cabo inversiones, es decir, pueden seleccionar la localización que mejores condiciones ofrezcan para su negocio, y esto tiene que ver con la legislación de cada país y su estabilidad. La falta de continuidad en las reglas en Colombia se torna en una amenaza.

En 1995 se aprobó la Ley 223, que en su artículo 169 abrió la posibilidad para que los contribuyentes —personas jurídicas— suscriban contratos con el Estado, por medio de los cuales se garantizaría la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios, buscando que Colombia pudiera ser tenida en cuenta como lugar de inversiones.

Argos no intervino en el proceso de esta ley. Como estaba, la propuesta abría oportunidades para las nuevas inversiones de la empresa y era afín a sus intereses, por lo que no había motivos para hacerlo. Sin embargo, antes de suscribir el contrato la empresa se aseguró tanto de la vigencia de la norma como de los efectos que la misma podría tener, y cuestionó la necesidad de crear una nueva sociedad para poder obtener los beneficios, demandando su constitucionalidad ante la Corte Constitucional:

En esa demanda ante las cortes no participó Argos [pero sí cuestionó si] las operaciones debían ser nuevas; nosotros creíamos que no tenían que ser nuevas, que se podía trabajar el proyecto, el viejo y el nuevo, en su totalidad.

Esa norma fue analizada por la Corte Constitucional y expresó que no era que el Estado no pudiera legislar al respecto sino que si el Estado legislaba en contra de personas que habían celebrado contratos de estabilidad jurídica, que son vinculantes, se podía demandar el incumplimiento contractual del Estado (E9).

Con base en esta ley se firmaron siete contratos de estabilidad tributaria, y entre ellos se contó el de Argos para el proyecto Columbus en Cartagena. El 1º de agosto de 2008 se celebró el contrato de estabilidad jurídica EJ011 entre la Nación-Ministerio de Comercio

Industria y Turismo y la Sociedad Zona Franca Argos S. A. (www.larepublica.com.co. 24 de agosto de 2010).

Nosotros celebramos contrato de estabilidad tributaria por Cementos Argos para la Zona Franca de Cartagena. Entonces esta es una sociedad independiente de Cementos Argos S. A. Hicimos la solicitud al Ministerio de Industria y Comercio, que tenía a un comité intersectorial y a la DIAN para validarla y autorizar la celebración del contrato; este se celebra y se paga una prima (E9).

La realización de estos contratos no estuvo exenta de críticas y la DIAN entrabó el proceso y lo limitó:

La regla de zona franca era muy inferior a lo que nosotros necesitábamos en inversión y en puestos de trabajo. Eran 150 puestos de trabajo y la inversión era de 32.000 millones. Entramos, hacemos la operación muy vigilados por el Estado, la DIAN es la que se encarga, nos está requiriendo asegurando que Argos esté haciendo aquello a lo que se comprometió (E9).

Argos no interviene en todos los cambios sobre las reglas. Su prioridad son aquellas que tendrían efectos negativos sobre los resultados de la empresa. Como se reconoce en el caso anterior, la aplicación de las reglas es un frente de actividad para Argos, pues la interpretación de las normas puede prestarse para malos entendidos entre la empresa y el Estado y un análisis diferente al considerado puede dar lugar a que los intereses de la empresa se vean perjudicados.

Reclamo de Argos ante la administración de impuestos

En temas tributarios, Argos ha enfrentado situaciones delicadas por la interpretación de la ley, y en estos casos la empresa reclamó frente a la autoridad competente. En 2005, la integración de las cementeras del grupo Argos generó un preconflicto con la Administración de Impuestos:

A raíz de la fusión de las cementeras de Argos, la Administración de Impuestos hizo una revisión de la liquidación y nos dijo: “Argos ustedes tienen que pagar (un monto significativo en impuestos de renta)”. Entonces es un proceso donde uno tiene que ser muy cuidadoso [...] Nosotros lo primero que hicimos fue sentarnos con la Administración de Impuestos, mucho diálogo con la Administración de Impuestos, con los funcionarios, diálogo técnico, con altura, con respeto, llevándoles documentos de la Junta General de Contadores: “miren, hay esto”, haciéndose uno acompañar (E9).

Como se reconoce en esta nota, sobresale la labor que realizó Argos en esta reclamación. Algunos directivos de la empresa fueron quienes tuvieron a su cargo la defensa de los intereses, y la empresa contó con asesores externos. Adicionalmente, en esta actividad se puede apreciar el papel que cumplen los estudios y los conceptos técnicos como medidas de apoyo en los reclamos que realiza la empresa.

Sin duda, los intereses de Argos en temas tributarios fueron delegados, en gran medida, en la Andi; sin embargo, sobresale cómo la empresa buscó otros mecanismos para lograr beneficios de este tipo. En esta materia se pueden observar acciones de la empresa en relación con la firma de un contrato de estabilidad tributaria y de las zonas francas como una alternativa para enfrentar los cambios en estas reglas. Adicionalmente, los reclamos en lo tributario ha sido competencia de la empresa y de ello se encuentra evidencia tanto en las acciones adelantadas durante la década de los sesenta como más recientemente. La intervención de Argos frente al incremento en los impuestos como resultado de la fusión es un ejemplo de ello. Una forma de explicar la acción directa de la empresa frente a los reclamos es la actitud ya comentada frente a ellos. Por lo anterior, en lo relacionado con los reclamos la empresa cuenta con dos alternativas: emprenderlas directamente o contratar un asesor independiente.

4.5.2.2 Argos y las reglas laborales

Como se reseñó anteriormente, para temas laborales, y al igual que lo que ocurrió para este período en temas tributarios, Argos no hizo comentarios sobre los cambios en la legislación laboral del país. Esta función fue delegada una vez más en la Andi. Es claro que la Andi ha mantenido una fortaleza en este aspecto y que sus intervenciones en lo relacionado con los cambios en la legislación laboral estuvieron enmarcadas por cifras alarmantes de desempleo. Su postura se puede resumir en este pronunciamiento:

A título de ejemplo, conviene analizar la reducción de días festivos, el establecimiento de horarios flexibles y la introducción de esquemas de remuneración que incorporen la productividad de los trabajadores. [...] Es del caso insistir en la facultad jurídica que tienen las partes para denunciar las convenciones colectivas de trabajo cuando varían las circunstancias económicas que fueron tomadas en cuenta al momento de la celebración de las mismas (Villegas, 2000b, p. 3).

Sin embargo, se puede señalar que la flexibilidad laboral por la que abogaba la Andi no estaba entre las prioridades de Argos. Adicionalmente, a partir de 1990 las relaciones sindicato-empresa se suavizaron de forma sobresaliente en el país y este también fue el caso en Argos. Frente a este tema, es decir, en lo relacionado con la aplicación de las reglas laborales colectivas en Argos, se dio un cambio de magnitud. En cierta forma, es como si el marco jurídico en temas laborales hubiera perdido importancia para la empresa y como si Argos hubiera optado por jugar con reglas propias, como si cumplir la normatividad colombiana ya no fuera el marco de la actividad de la empresa. Lo laboral no es el único tema en que se identifica este proceder en Argos para este período.

La distensión en las relaciones laborales del país ha sido reconocida por diferentes analistas (Cuéllar, 2009); en el caso de Argos, los procesos de negociación de las convenciones colectivas cambiaron de tono, y así lo muestran las referencias al tema publicados en los

informes de la empresa. En la Tabla 4.9 se ilustra la forma como Argos presentaba a los accionistas las relaciones con el sindicato de la empresa.

Tabla 4.9 Referencias a las relaciones laborales de empresas del grupo Argos después de 1990

| Año | Empresa | Referencia a las relaciones laborales | Fuente |
|------|---------|--|----------------------|
| 1991 | Argos | “con predominio en esas negociaciones de un ambiente de respeto y cordialidad” | (Argos, 1991, p. 7) |
| 1993 | Cairo | “Las relaciones laborales de la empresa han venido evolucionando favorablemente y permitieron la negociación de una nueva Convención Colectiva en un ambiente de cordialidad y madurez.” | (Argos, 1993, 13) |
| 1997 | Argos | “La cual se negoció dentro de un clima de entendimiento y equidad fruto de la madurez demostrada por las partes negociadoras.” | (Argos, 1997, p. 17) |
| 2000 | Nare | “Se firmó una nueva Convención Colectiva que ha de contribuir en el esfuerzo por adecuar la organización a las difíciles circunstancias competitivas del presente.” | (Argos, 1999, p. 13) |
| 2003 | Cairo | “Firma la convención colectiva de trabajo el mismo día de presentación del pliego de peticiones. Se completan así 7 convenciones colectivas firmadas sucesivamente en etapa de arreglo directo.” | (Argos, 2003, p. 21) |

Como se recordará por lo referido en el capítulo anterior, a los pocos años de la fundación de Argos la empresa empezó una etapa de creación de cementeras que fue seguido por la adquisición de otras. Fruto de este proceso, se constituyó un grupo cementero localizado en el margen occidental del río Magdalena. Estas empresas mantuvieron cierta autonomía en su operación hasta los primeros años del siglo XXI. Dicha independencia se pudo justificar por una economía cerrada y con dificultades de comunicación e infraestructura como la colombiana. Además, la posible unificación de las convenciones colectivas, así como el fortalecimiento del sindicato integrado, hacían riesgoso cualquier intento de unificación.

Sin embargo, la mayor competencia establecida en el marco de la apertura⁶⁵, así como la visión de un nuevo presidente de la empresa, crearon las condiciones y la voluntad para

⁶⁵ Con la adquisición de Cementos Samper y Diamante por Cemex y Holcim, respectivamente, grandes contendores a nivel mundial en el negocio cementero, se ha visto un incremento en la competencia en este sector.

llevar a cabo la fusión de las ocho empresas cementeras controladas por Argos. Esta fusión tuvo como particularidad que antes de la integración jurídica se llevó a cabo la integración de las operaciones, y entre ellas sobresale la firma de una convención única para todas las empresas de Argos. Como ha recalcado su presidente, José Alberto Vélez, esta convención no fue la sumatoria de lo mejor de todas, es decir, no se sumaron los beneficios (E3).

En el área de las relaciones laborales es importante resaltar que durante 2006 se firmó la convención colectiva de trabajo. Este hecho se convirtió en un hito en las relaciones obrero-patronales en el país, toda vez que se unificaron siete convenciones diferentes y dos acuerdos colectivos que regulaban las condiciones de trabajo en las ocho cementeras que se fusionaron para la creación de Cementos Argos (Argos, 2006a, p. 17).

En el área de las relaciones laborales, elemento fundamental de la sostenibilidad, es importante resaltar que durante 2007 se continuó la formalización laboral que se había iniciado en 2006 después de la suscripción de la convención colectiva de trabajo. Durante el año se vincularon más de 1.800 trabajadores con contrato de trabajo directo, la mayoría de los cuales prestaban sus servicios bajo otras modalidades de contratación. Esto representó un aporte importante a la formalización laboral del país (Argos, 2007, p. 6)

Estas dos últimas situaciones reseñadas ponen de presente cómo la legislación laboral del país se ha quedado en buena parte rezagada frente a las acciones adelantadas por Argos. Solo en fechas posteriores, en Colombia se han cuestionado algunas formas de contratación laboral por sus efectos negativos sobre la calidad del empleo.

4.5.2.3 Argos, las reglas ambientales y la búsqueda de concertación

Lo ambiental es un tema que ha ido ganando importancia tanto en el ámbito internacional como en Colombia. Este tema ha sido sujeto de reglas por parte del Estado colombiano y en

estas reglas y en su aplicación ha intervenido Argos. Mientras en los primeros años la Andi era quien se ocupaba de estas acciones, y también el ICPC intervino en temas específicos de la reglamentación ambiental de las cementeras, en los últimos años Argos ha optado por ocuparse de la definición y aplicación de la reglamentación ambiental directamente y cuenta para ello con su propia gerencia.

Los antecedentes de la legislación ambiental colombiana se encuentran en los decretos 1381 y 1382 de 1940 y en el Código Sanitario expedido en 1953, el Decreto 1371 (Andi, 1977, p. 17). Por medio de estas reglas se buscaba proteger a los trabajadores de los contaminantes que generaban los procesos productivos en los cuales intervenían. Posteriormente, el Ministerio de Salud expidió las resoluciones 329, 419 y 2030 de 1971 y la 254 de 1972, que fueron las primeras que se ocuparon de la contaminación atmosférica y establecieron normas de emisión para las industrias de cementos y de ácidos.

En 1977 se presentaron tres iniciativas en el tema y fueron aprobadas. Una estaba encaminada a la creación del Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente, otra dirigida a la expedición del Código Sanitario Nacional, y en tercer lugar se aprobó el Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente. La creación de dos códigos sobre temas relacionados fue recibida con recelo por la Andi, y mientras el gremio participó y estuvo al tanto del estudio que antecedió a la redacción del Código Sanitario, este no fue el caso con el segundo —el de recursos naturales renovables y protección al medio ambiente— (Andi, 1977, p. 17). Frente a estos cambios en la legislación el ICPC se pronunció (Paz, 1975), y en términos generales apoyó la postura de la Andi.

La postura de la Andi frente a la reglamentación que se estaba aprobando en temas ambientales era de defensa de las acciones e intereses de las industrias, sin dejar de reconocer las repercusiones del problema al que estas se enfrentaban:

La industria aparece ante la comunidad como el principal responsable de la contaminación, pero se olvidan del transporte, los combustibles, los alcantarillados que en su totalidad vierten a fuentes naturales, las basuras de las ciudades, la acción destructora de los individuos, etc. Quizás la industria es la fuente más fácil de identificar y la más organizada y sobre todo se cree que abunda en recursos económicos, de tal manera que sobre ella se puede hacer recaer el peso de la ley y todo género de exigencias. La industria es cada día más consciente del problema y no está al margen de la lucha contra el deterioro ambiental. Reclama sí que los problemas sean planteados en forma serena, honesta y técnica para que puedan encontrar soluciones más viables y menos emotivas (Andi, 1977, p. 17).

Para apoyar estas ideas la Andi presentó documentadas monografías, con las cuales se buscó mostrar que la industria no era la única responsable del problema de la contaminación y que por lo tanto no era solo la industria la que debía sufragar los gastos que generaban tanto la prevención como el control de la contaminación (Andi, 1977, p. 17). Adicionalmente, el gremio propuso tres tipos de acciones del Estado: en primer lugar, que se establecieran estímulos con el fin de evitar que el efecto de las medidas ambientales tuviera impactos inflacionarios. Además, solicitaba que se tomara como punto de referencia las medidas establecidas en los demás países, de tal forma que los productos colombianos no perdieran competitividad. Por último, recomendaba ser cuidadosos con las consecuencias de estas medidas sobre la recesión económica. Así mismo, prevenía sobre los efectos que las normas podían tener sobre el empleo, pues consideraba que la incorporación de tecnología nueva implicaría una disminución en la mano de obra requerida.

La Andi reconocía que tanto las empresas que debían instalar los equipos de prevención y control de la contaminación, como las empresas productoras de estos, debían recibir estímulos económicos. Entre ellos mencionaban: establecer líneas de crédito a largo plazo y con intereses muy razonables, y manejar el arancel de aduana de tal manera que se permitiera la importación de aquellos equipos que no se producían en el país con

facilidades especiales, de tal forma que se redujeran finalmente los costos de la inversión. También se referían a la depreciación acelerada y recomendaban excluir estas inversiones de la renta presuntiva.

Además de lo económico, el gremio industrial solicitaba medidas administrativas y otras relacionadas con la claridad de las reglas:

Uno de los estímulos fundamentales que debería dar el Gobierno es el de la coordinación de todas las entidades gubernamentales relacionadas con este aspecto, con el fin de que se faciliten las labores de la industria y los demás sectores que tienen que luchar contra la contaminación en lugar de obstaculizarlas y dificultarlas con trabas y problemas de tipo institucional. [...] El Gobierno debe fijar en forma muy clara los niveles permisibles que no podrán ser sobrepasados en el manejo de los diferentes recursos. Por tanto en la reglamentación de los diferentes códigos no podrá dejarse abierta la puerta para que cada autoridad los interprete a su amaño. Las reglamentaciones deben ser muy precisas, técnicas y basadas en la realidad del problema ambiental que vive el país (Andi, 1977, p. 36).

En esta nota se recalca la necesidad que tienen las empresas de contar con reglas claras. La incertidumbre en materia legislativa es una amenaza para las empresas existentes y desincentivan los nuevos emprendimientos. En este sentido, la labor de las empresas sobre la normatividad colombiana ha estado, en muchos casos, guiada por este propósito.

La Andi también instó al Gobierno a la concertación con el sector privado y, a su vez, “invitaba a las empresas a colaborar con el Gobierno en la fijación de normas y estándares para los diferentes tipos de contaminación” (Andi, 1977, p. 35). Sin embargo, Argos mantuvo silencio y solo informaba sobre las acciones que adelantaba y que estaban encaminadas al cumplimiento de la ley. De ello da cuenta el contenido de la Tabla 4.10.

Tabla 4.10 Referencias al cumplimiento de la normatividad ambiental

| Empresa | Año | Acción | Fuente |
|----------------------|------|--|----------------------|
| Valle | 1976 | “En la actualidad se encuentra en proceso de montaje un filtro electrostático para la captación del polvo de los hornos más antiguos, con el cual, al entrar en operación en el próximo mes de agosto, se cumplirá con la totalidad de las regulaciones ambientales de las autoridades sanitarias.” | (Argos, 1976, p. 7) |
| | 1996 | “El filtro electrostático instalado con el nuevo horno excede ampliamente la norma de control ambiental.” | (Argos, 1996, p. 15) |
| | 1997 | “Con miras a cumplir las normas internacionales de control ambiental y contribuir así a mantener una atmósfera más limpia, se instaló un filtro electrostático en el horno No. 6. Y para proporcionarle un mejor ambiente de trabajo a su personal, se realizaron valiosas remodelaciones en las instalaciones de fábrica y cantera.” | (Argos, 1997, p. 14) |
| Cairo | 1986 | “Con el propósito de mejorar el ambiente en las vecindades de su fábrica, terminó la instalación de dispositivos para un mejor control de las emanaciones con inversiones superiores a \$100 millones.” | (Argos, 1986, p. 8) |
| | 1987 | “En el transcurso del año se terminó el montaje del filtro electrostático instalado a los dos hornos más antiguos, con un costo de \$125 millones, con lo cual se reduce al mínimo la emisión de materiales a la atmósfera.” | (Argos, 1987, p. 10) |
| Caribe | 1996 | “En la parte operativa, se instaló un moderno filtro en el área de trituración, con miras a optimizar el control ambiental. Se ha continuado con el proceso de reforestación de las zonas de cantera ya explotadas, con beneficio para la ecología.” | (Argos, 1996, p. 13) |
| | 1998 | “En cuanto al control de emisiones para la prevención del medio ambiente y mejoras a la planta, se llevaron a cabo reparaciones mayores en el horno No.7 y en el molino de cemento No. 6, y se adelanta la instalación de un nuevo electrofiltro colector de polvo en el horno No. 5 que habrá de disminuir la emisión de partículas a la atmósfera.” | (Argos, 1998, p. 11) |
| | 2001 | “En el 2001 merecen destacarse los logros en protección ambiental y calidad, pues todas las fábricas lograron avances en la búsqueda de nuevos y exigentes niveles de preservación del medio ambiente.” | (Argos, 2001, p. 8) |
| Tolcemento | 1995 | “Fue aprobado el plan de manejo ambiental de la empresa por parte del Ministerio del Medio Ambiente.” | (Argos, 1995, p. 9) |
| Cementos Paz del Río | 2003 | “Implementación de sistemas de producción más limpia que permitieron el logro de la certificación ISO 14001 al Sistema de Gestión Ambiental de la Compañía.” | (Argos, 2003, p. 25) |
| Cementos Argos | 2005 | “Tenemos relación con 23 corporaciones autónomas regionales que trabajan por el medio ambiente con quienes participamos y seguimos los trámites y autorizaciones respectivas para elaborar nuestros planes de manejo ambiental para las plantas.” “Realizamos convenios de producción más limpia y programas de excelencia ambiental con instituciones como: Cornare, Corantioquia y la Car. Hacemos presencia en el Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que nos permiten aportar desde nuestra experiencia a los planes de desarrollo en esta materia para el país.” | (Argos, 2005, p. 51) |

Se destaca que también en lo ambiental, como en otros temas, Argos ha buscado mantenerse informado sobre los cambios en reglamentación que se proponen. La Andi ha desempeñado un papel tanto en el seguimiento de los cambios como en el apoyo a las

acciones que se adelantan por parte de la empresa. Es frecuente que Argos intervenga en los talleres en los que se discuten las normas en elaboración y que haga comentarios a las normas vigentes; además, claramente, ha participado ante las autoridades competentes para establecer los estándares que en esta materia rigen en el país.

La Andi hace el seguimiento de los cambios y mantiene al tanto a los directivos de la empresa sobre los espacios de concertación en temas ambientales. En este marco, las actuaciones de Argos no tienen como objetivo imponer un punto de vista, sino que buscan participar y, en la medida de lo posible, llegar a acuerdos que les favorezcan. La siguiente nota sirve de ejemplo del tipo de seguimiento que hace la Andi a los eventos en los cuales se discuten tanto las normas ambientales como su aplicación:

Les informamos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial acaba de poner en consulta pública la propuesta de decreto modificatorio del Dto. 3888 de 2009, con la delimitación, escala y datum cartográfico que define los límites de Humedal de Importancia Internacional Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta. A esta propuesta de norma modificatoria la acompaña el respectivo mapa, y un formato de comentarios recibidos durante la consulta del 28 de junio al 2 de agosto de este año. Con los respectivos análisis del Ministerio de Ambiente (correo electrónico enviado por Silvana Bernal, funcionaria de la Andi, el 13 de diciembre de 2010).

En la misma comunicación, la Andi informó sobre la manera que debía tener la participación de Argos y sobre los cambios de las reuniones. En relación con la intervención, puntualiza: “Los comentarios, que deben seguir el mismo formato, serán recibidos en la Dirección de Ecosistemas del Ministerio hasta el 31 de enero de 2011” (correo electrónico enviado por Silvana Bernal, vinculada con la Andi, el 13 de diciembre de 2010).

Pasando a los espacios de concertación, el gremio avisó a los directivos de Argos sobre el cambio en la fecha de la reunión:

Les informamos además que el Ministerio puso en su página el siguiente aviso:

“El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial avisa a la comunidad en general y en especial a los representantes de las Organizaciones Comunitarias que se encuentran asentadas en el área de influencia del sitio RAMSAR “Sistema delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta”, que debido a los acontecimientos de los últimos días que tienen que ver con las inundaciones, y conscientes de la problemática por la que atraviesa el Departamento del Atlántico, se determinó aplazar la reunión programada para el día martes 14 de diciembre de 2010, relacionada con la socialización de la modificación al Decreto 3888 de 2009, para el día martes 25 de enero de 2011 a partir de las 9:00 a.m., en la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, Calle 66 No. 54-43 Barranquilla” (correo electrónico enviado por Silvana Bernal, vinculada con la Andi, el 13 de diciembre de 2010).

Los temas ambientales han adquirido una importancia inusitada, y Argos optó por contar con una gerencia que tuviera a su cargo las acciones dirigidas a la definición y aplicación de las reglas en este ámbito. En esta dependencia, la empresa cuenta con un especialista en lo ambiental y con un abogado. El trabajo interdisciplinario, fortaleza en materia ambiental y jurídica, ha mostrado ventajas cuando se trata de intervenir sobre las reglas en Colombia.

Si bien se mantuvo la afiliación a la Andi, el gremio que históricamente ha representado los intereses de las empresas en lo ambiental y que ha desempeñado algunas funciones, se buscó que Argos mejorara el control sobre este tema neurálgico. Lo ambiental ha sido tratado por los empleados de Argos directamente, y en ocasiones se ha buscado el apoyo de asesores externos. El principal objetivo de la empresa ha sido mantener abiertos los espacios de concertación, en la medida en que estos le permiten conocer y evaluar con anticipación lo que posteriormente podría llegar a ser una norma vinculante.

4.5.2.4 Argos y el precio del cemento

En un apartado anterior se presentó cómo la intervención del Estado en la fijación del precio del cemento, en el marco de la sustitución de importaciones, demandó diversas acciones por parte de la empresa. Incluso, la intervención sobre el precio fue la que motivó la fundación del ICPC. Después de 1990, y con el cambio en el modelo económico, se podría pensar que el precio no sería una de las reglas que ocuparían a Argos. El tema del precio conservó su importancia entre 1991 y 2007.

La intervención del Estado sobre los precios del cemento en este período ha obedecido a dos lógicas diferentes. De un lado, se identifica una decisión de algunos políticos que consideraron al cemento como un medio para adelantar políticas redistributivas. Por otro lado, se reconocen los controles que se han establecido buscando la promoción de la competencia.

Algunos políticos quisieron intervenir el precio del cemento y, como si se tratara de una reminiscencia de períodos anteriores, se buscó controlar el precio del mismo, justificándolo como una forma de beneficiar a las clases populares.

El proyecto de Ley 199 de 2006 fue presentado por el Honorable Representante Muvdi Aranguena a la comisión tercera de la Cámara de Representantes, y con él se buscaba:

Fijar un tope de precio y exigir un nivel de producción específico para cemento y láminas de asbesto cemento, destinadas a la producción de Vivienda de Interés Social (VIS), el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) de su capacidad de producción instalada (www.camacol.com 17 de junio de 2011).

La acción adelantada por Argos a este respecto fue referida por un directivo de la empresa:

Hay un congresista del Cesar que quiere fijar precios al cemento [...] y dice que el 20% de la producción de las empresas tiene que ser destinada a la inversión social y a la producción de cemento social y que ese cemento tiene un precio fijo de \$7.000. Ese precio está por debajo de los costos, entonces uno lo que hace es precisamente tratar de anticipar problemas futuros [...] Habla con el congresista, le cuenta, le muestra cómo se comporta el cemento, qué está haciendo la empresa, le amplía el tema y todo eso es muy importante porque ahí, todo el tema de formación de la ley, antes de llegarse a demandar la nulidad (E9).

Esta regla pone de presente la necesidad que tienen las empresas en el entorno colombiano de estar al tanto de los proyectos de ley, y de la reglamentación de los mismos, para evitar impactos negativos de las reglas que afecten su rentabilidad. En este caso, es evidente la acción directa de la empresa en la etapa misma de la creación de la norma y el uso que hace de la información como forma para sustentar sus puntos de vista.

Este proyecto, sin duda, tenía efectos sobre los resultados de la empresa, y Argos buscó intervenir en la etapa de discusión y evitar que fuera aprobado. Esta actividad fue delegada en Javier Hoyos (E9), un asesor externo con experiencia ante el Congreso colombiano. Este asesor reconoció:

Yo entro en contacto con todos los parlamentarios para tratar de bloquear, digamos, también así, de alguna forma, cosas que atenten o sean nocivas contra la actividad productiva, para la competitividad, cosas de ese estilo. (E 13).

Para este propósito, se realizaron estudios y se argumentó, tratando de mostrar los efectos adversos de una medida como la que estaba en discusión. Esta situación puso de presente que hay reglas formales que desincentivan la inversión en el sector cementero, lo que a largo plazo generaría mayores precios del cemento. Esta postura se sustentó con datos de los precios del producto a nivel internacional y con otra información sobre la manera como los precios de los energéticos, determinantes tanto en la producción como en la distribución

de cemento, se habían incrementado, jalonando con ellos los del cemento. Adicionalmente, los asesores se refirieron a la dificultad para controlar los precios diferenciados (E13).

En 2006 se presentó otra situación en la que se puede apreciar que Argos intervino para evitar el control del precio del cemento. En un momento crítico, en el que se esperaba que el Gobierno nacional interviniera sobre el precio del cemento, el presidente de la república y el de Argos llegaron a un acuerdo según el cual Argos se comprometió a congelar el precio:

Aunque no se sabe qué se movió tras bambalinas en los últimos días y quién fue el verdadero ganador, el Gobierno frenó a última hora una resolución que intervenía los precios. El presidente Álvaro Uribe y el presidente de Argos, José Alberto Vélez, habían coincidido [...] y la intervención parecía inminente.

Cabildeo intenso por su lado, Vélez se armó de cifras y documentos del Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC), Camacol y Fedesarrollo y del departamento de investigaciones de su empresa, para mostrar que las alzas respondían a las fuerzas del mercado. Con ellas en la mano se fue a hacer lobby a los medios.

Los contactos entre el Gobierno y los industriales se intensificaron el pasado fin de semana desde la propia Casa de Nariño. Los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y el de Ambiente reversaron el lunes una rueda de prensa en la que anunciarían las medidas (www.eltiempo.com, 25 de octubre de 2006. Rolando Lozano G., sección economía. Acceso: 17 de junio de 2011).

En esta acción, el presidente de la empresa fue quien tuvo a su cargo la representación de los intereses de la misma y, como en otros casos referidos, el papel desempeñado por los estudios fue fundamental. Adicionalmente, es palpable cómo las acciones estuvieron acompañadas por una función de comunicaciones. En el caso presentado, se buscó argumentar otro punto de vista, que mostraba las razones de la empresa para los cambios en los precios.

La intervención directa del presidente de la empresa frente a decisiones del ejecutivo respondió a la forma de gobernar del presidente Uribe (que ya fue presentada). Es claro que los canales de comunicación con los empresarios se mantuvieron abiertos durante sus dos mandatos. Adicionalmente, y como se reconoció en otros momentos, los ejecutivos de máximo nivel han tenido entre sus funciones la de intervenir en defensa de los intereses de la empresa cuando la normatividad o su aplicación encarna amenazas. Estas intervenciones se pueden entender como una última instancia y como una alternativa operativa que mantiene la empresa para adelantar acciones frente al Estado.

En los procesos de definición de precios también ha participado la vicepresidencia de asuntos corporativos, y en este sentido se identifica la postura de la empresa:

Donde dice que la industria cementera es un cartel, la defensa nuestra es que decimos: “señores Estado, lo que aquí tenemos es un oligopolio”, entonces vamos a entrar a la teoría del oligopolio, vemos cómo se comportan, cuando hay guerra de precios qué pasa con los precios, cómo es el paralelismo consciente [...] (E9).

4.5.2.5 Argos y la demanda por competencia desleal

La legislación antimonopolio ha buscado controlar la concentración de la propiedad en un sector económico, así como las restricciones a la competencia. La aplicación de estas reglas se aceleró con la apertura económica, y las empresas que participan en la industria del cemento han sido objeto de diferentes investigaciones. En buena parte, los precios del cemento han sido los indicios que han dado lugar a las investigaciones en este marco.

Un caso representativo de esta situación tuvo como actores a las empresas cementeras que compiten en Colombia y a Cementos Andino como un nuevo contrincante. En la industria del cemento en Colombia se han ido perfilando tres competidores: Argos, Cemex (empresa mexicana), y Holcim, de propiedad de la compañía suiza del mismo nombre. En 1996 entró

Cemex a Colombia con la adquisición de cementos Samper, así también fue el caso de Holcim con Diamante.

Cementos Andino fue constituido en San Gil, Santander, en 1999. Los accionistas de una siderúrgica aprovecharon el producto de la venta de la empresa para adquirir a Cementos Hércules. En 2004 la empresa alcanzó a tener el 5.4% del mercado nacional, especialmente en los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca (*Dinero*, 25 de junio de 2004 www.dinero.com/caratula/edición-impresa).

Entre 1995 y 2005 el precio del cemento se modificó de manera considerable, y períodos de guerras de precios fueron seguidos por etapas de incrementos muy superiores a los de la inflación.

En el año 2005 Cementos Andino demandó a Cementos Argos, Cemex y Holcim por supuesta competencia desleal. Se argumentó que las grandes cementeras habían acordado vender sus productos a precios muy bajos para eliminar a los rivales más pequeños (www.bnamericas.com, 17 de agosto de 2005; consultado el 18 de junio de 2011).

Si bien esta demanda estaba siendo investigada por la Superintendencia de Industria y Comercio, la situación del precio del cemento fue debatida en la Comisión Quinta del Senado. En esa discusión el senador Hugo Serrano “demostró cómo, pese a las estadísticas reveladas por compañías como Cementos Argos, las utilidades se han reducido de forma sustancial en el último semestre (www.bnamericas.com, 17 de agosto del 2005; consultado el 18 de junio de 2011).

En el marco de dicha discusión, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, “le pidió al superintendente de Industria y Comercio, Jairo Rubio Escobar, mayor celeridad en la investigación que actualmente se adelanta por la llamada guerra de precios que protagonizan las principales cementeras del país” (*El Colombiano*, 18 de junio de 2011).

Frente a este tema, un directivo de Argos reconoció que los principales dirigentes cementeros se encontraban en la reunión del ICPC y que esto había sido usado como indicio de actividades coordinadas (E9).

Posteriormente, Argos adquirió el control de Cemento Andino en 2005. “Cementos Argos acordó pagar US\$192 mn [millones] adquirir todos los activos de las empresas Cementos Andino y Concrecem una vez que concluya el proceso de *due diligence* y las autoridades den su aprobación” (www.bnamericas.com, 8 de noviembre de 2005; consultado el 18 de junio de 2011).

La defensa de los intereses de Argos estuvo en manos de empleados de la empresa:

Todo el tema de la competencia lo manejo yo, entonces yo he manejado el tema de las investigaciones por competencia que llevamos, pues hubo una en el año 97 y después nos volvieron a abrir una en el 2004 y desde ahí nos han mantenido todo el tiempo en investigación, por supuestos acuerdos, por supuesta repartición de mercado, eso implica que haya tenido que trabajar mucho tanto en el tema netamente jurídico con en el tema del entorno, del efecto de las decisiones.

El tema de precio es un tema político, netamente político, entonces muchas veces no es simplemente un tema jurídico como tú quisieras que fuera, usted me presenta unos cargos, yo le presento unas pruebas y salimos del tema, no, se ha metido el Congreso, se ha metido el Gobierno, ministros, viceministros, entonces ya hemos tenido que hacer toda una gestión conjunta para atajar el tema... (E6).

Frente a la aplicación de la ley, se muestra cómo la empresa ha intervenido directamente y lo ha hecho frente a las diferentes ramas del poder en Colombia. Sobresale el hecho de que no se trata solamente de defenderse de unas demandas concretas sino también de

determinar el alcance de normas de competencia que establecen el precedente para actuaciones futuras.

4.5.2.6 Argos y los temas mineros

Alrededor de los temas mineros, Argos ha mantenido una relación de vieja data con el Estado colombiano. Las concesiones de yacimientos calcáreos antecieron incluso a la fundación de la empresa, y la creación de otras empresas cementeras estuvo acompañada por la búsqueda de yacimientos y por la obtención de permisos de explotación en las zonas calcáreas.

Cairo adquirió terrenos y permisos de explotación en las ricas zonas calcáreas adyacentes al Río Claro, en el Oriente antioqueño, zona que quedará conectada con Medellín y Bogotá por una carretera de muy buenas especificaciones, lo cual va a hacer factible que se estudie la construcción de una gran planta productora de cemento en esa área en un futuro no muy lejano (Argos, 1976, p. 5).

Además del cemento, la actividad económica central de Argos, en alguna época la empresa invirtió en minas de carbón y, de igual manera, ha participado en negocios de concreto. Para todos estos negocios la reglamentación minera es determinante, Así lo demuestra la siguiente nota:

[Áridos de Antioquia] Como logros positivos se tiene la aprobación de la licencia de explotación para materiales de construcción y oro por parte de la Secretaría de Minas de Antioquia, que había sido solicitada desde 10 años atrás (Argos, 1998, p. 16).

En el concepto de algunos, Argos es una empresa minera. Por ello se ocupa de las reglas en este aspecto: “Argos tiene 189 títulos mineros de caliza, de agregados; acabamos de comprar una mina grande de agregados en el Tolima y somos unos partícipes muy activos en todo el tema” (E9).

Todos estos negocios implican estar al tanto de las reglas de tipo minero, intervenir sobre la definición de las mismas y reclamar en aquellos casos en los cuales la aplicación de las reglas genere dudas y vaya en contra de los intereses de la empresa.

La importancia de los temas mineros para Argos, así como los cambios en la legislación en estos temas, han motivado la intervención de la empresa. Si bien Argos mantiene su afiliación a Asomineros,⁶⁶ en los últimos años ha optado por complementarla con la gestión directa y por medio de asesores externos.

La Cámara Asomineros trabaja “conjuntamente con los diferentes gobiernos en la definición de las políticas, redacción de leyes, códigos de minas, estudios técnicos, etc.”. Esta cámara reconoció diversos retos para la minería en Colombia. Entre ellos, señaló las demandas ambientales y la presión de diversas ONG, la existencia de comunidades nativas en zonas mineras, lo cual restringe la explotación de acuerdo con la legislación vigente, y las limitaciones que hay en el país para la adquisición, el almacenamiento y el transporte de material de voladura. Esto a la luz de los problemas de orden público. También registró la necesidad de lograr la aprobación de una ley de estabilidad tributaria y normativa. Adicionalmente, examinó la controversia que existe entre minería y regalías y registró la importancia de implementar un régimen de regalías variables.

Un ejemplo de las acciones que adelantó Argos por medio de la Cámara Asomineros en estos temas fue la demanda de inconstitucionalidad a la Ley 1382 de 2010, que modificó el Código de Minas. Esta demanda se instauró por la gran protección que esta ley establecía en materia ambiental, los mayores requerimientos en cuanto a licencias y el aumento de los costos de exploración por cuenta de los cánones mineros (www.semana.com, 12 de mayo de 2011; acceso: 22 de junio de 2011). Posiblemente, todo esto motivó la intervención de

⁶⁶ En 2003 se celebró una alianza entre la Asociación Colombiana de Mineros y la Andi, que se materializó con la creación de la cámara Asomineros, integrada a la estructura gremial de la Andi. (www.Andi.com.co/pages/comun/infogeneral.as 2009 y consultada el 12 de marzo de 2012)

las empresas cementeras afiliadas a la Cámara para pedir la declaratoria de inexecutable de la ley.

En este caso, la Cámara Asomíneros fue el foro para la discusión sobre las acciones que las empresas debían adelantar ante la ley, y una vez tomada la decisión fue un tercero quien presentó la demanda ante la Corte:

Señores afiliados y miembros del Comité Jurídico de la Cámara:

De acuerdo con las instrucciones emanadas en nuestra última reunión de Junta Directiva del pasado 10 de diciembre, me permito enviar a ustedes el documento de la demanda al código de minas por vicios en el proceso de las objeciones presidenciales, el cual fue radicado el día de ayer (14 de diciembre) en la Corte Constitucional por un tercero.

Argos ha intervenido en las diferentes etapas de los cambios en las reglas. El caso presentado anteriormente ejemplifica las acciones ante las Altas Cortes, como una de las instancias del proceso de definición de la normatividad, pues la Corte constitucional es la que define la permanencia de una norma en el ordenamiento. En años recientes, la contratación de terceros para llevar a cabo estas actividades ha sido frecuente. Incluso la Andi ha optado por recurrir a los servicios de terceros.

Es posiblemente por los grandes retos que involucra la actividad minera, y por la trascendencia de este tema para Argos, que la empresa ha optado por intervenir directamente sobre las reglas mineras y para ello cuenta con una estructura organizacional propia; además ha contratado especialistas en el tema para que representen sus intereses en diferentes procesos, tal como se evidenció en el ejemplo anterior. Si bien la empresa ha mantenido su afiliación a la Cámara Asomíneros, recientemente ha optado por una estructura organizacional interna que tenga bajo su responsabilidad los cambios en la legislación minera:

Somos unos partícipes muy activos en todo el tema... de hecho, en nuestra organización (Argos) hay un área que se llama “recursos estratégicos” y esa área se ocupa de todo lo que tiene que ver con la legislación minera. En los temas mineros tenemos un abogado y un geólogo (E9).

Además de la estructura organizacional interna dedicada al tema, Argos tiene definidos unos procedimientos para anticipar los cambios en las reglas y con ello decidir si se justifica intervenir en el proceso de discusión de las mismas:

Tenemos un esquema de anticipación de las normas, tenemos personas en Bogotá, como Javier Hoyos, que se encarga de hacer un seguimiento a la legislación que se está tramitando en el Congreso [código de Minas] [...] y aquí decidimos si queremos tener participación, si queremos hablar con el Ministro de Minas, o participar en cuanto foro hay de minería.

El seguimiento a las propuestas de cambio en las reglas para anticiparse a las modificaciones en temas mineros marca la gestión que realiza la Gerencia de Recursos Estratégicos, y para ello se cuenta tanto con la información de diferentes asesores externos, como con la participación de los empleados del área de recursos estratégicos. Todos adelantan una función de seguimiento; sin embargo, reconocen que es difícil y que con frecuencia se llevan sorpresas sobre cambios que se están tramitando y sobre los cuales no estaban informados (E10, E11, E12).

Si bien la empresa cuenta con su estructura organizacional interna para gestionar lo relacionado con los cambios en la legislación minera, y se ocupa también de lo que tiene que ver con la aplicación de la misma, no ha abandonado los espacios que le ofrece la Cámara Asomineros de la Andi.

La empresa tramita directamente temas relacionados con las reglas en el ámbito minero, y en algunas ocasiones contrata abogados externos que se ocupen de las demandas de

inconstitucionalidad. En algunos casos, Argos trabaja de manera coordinada con los demás afiliados a la Cámara Asomineros de la Andi y con miembros de su comité jurídico. La Andi es el foro de discusión y, en algunos casos, tiene la tarea de contratar a quien se encarga del procedimiento en la etapa de la definición de la regla.

También en la etapa de aplicación de las reglas en el campo minero, Argos reconoce que ha tenido que adelantar reclamaciones, especialmente por las demoras en los procedimientos (E11). Estas acciones se han llevado a cabo tanto por empleados de la empresa como por asesores externos.

4.5.2.7 Las acciones de responsabilidad social y la búsqueda de viabilidad

La responsabilidad social, exceptuando lo ambiental, que ya se refirió, no está regulada en Colombia. No es una obligación de las empresas y, sin embargo, en años recientes ha adquirido reconocimiento como forma plausible de gestión. Incluso podría decirse que es una reconsideración de los objetivos de las empresas que va más allá de sus compromisos con los accionistas. En el marco de la responsabilidad social la empresa debe contribuir con otros grupos humanos cercanos y afines a la operación de los negocios. En el caso de Argos sobresale cómo las referencias a las acciones en beneficio de otros grupos de interés empezaron a ser publicadas después de 1986, cuando los actos de diferentes grupos al margen de la ley se incrementaron y amenazaron la operación de las empresas y pusieron en peligro su continuidad.

Frente a las acciones de responsabilidad social es necesario diferenciar las acciones como tales de su promoción. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la motivación de las acciones ha cambiado en el tiempo. Las acciones de responsabilidad social de Argos tienen una larga historia que se remonta hasta los primeros años de operación. Dos conjuntos de factores se pueden relacionar con ello. En primer lugar, la localización geográfica de las plantas cementeras del grupo Argos y, en segunda instancia, la forma de

gestión que se ha conocido como el paternalismo, característica de los industriales antioqueños durante la primera mitad del siglo XX (López Díez, 2003).

Las condiciones de vida cerca de las plantas de cemento en Colombia demandó la intervención de las empresas en los más variados frentes sociales. A falta del Estado que se ocupara de las necesidades básicas, era la empresa la que debía satisfacer tales requerimientos. Esta fue la situación en lo relacionado con salud, educación y recreación, entre otras necesidades, las cuales eran satisfechas por las empresas cementeras —Cairo, Nare, Rioclaro—. Incluso, las empresas financiaban sus propias entidades sin ánimo de lucro.

En cuanto al paternalismo laboral, este se ha relacionado con la postura religiosa y las tradiciones agrarias y mineras de los empresarios, y posiblemente también como un forma de controlar los conflictos de clases. En este sentido, las acciones de responsabilidad social se entendían como un bálsamo para los conflictos obrero-patronales. Había dos riesgos: el despliegue de la ideología marxista en las relaciones obrero-patronales y el deterioro de las costumbres asociadas al crecimiento urbano. Para contrarrestar ambos, las medidas paternalistas de las empresas y el estilo de los empresarios-gerentes se utilizó ampliamente, con resultados que distaron de quedarse solo en las buenas intenciones; este fue un sello característico de la gerencia antioqueña en la historia empresarial y en particular en la de la industrialización.

Como ya se presentó, en 1986 las condiciones de orden público se tornaron en apremiantes y al tiempo que la empresa pedía la acción del Estado para asegurar la vida y los bienes, empezó a informar sobre las acciones que adelantaba en beneficio de las comunidades. Cabe recalcar que antes de esa fecha las actividades de responsabilidad social no eran divulgadas. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas comunicaciones:

[Cairo] Al mismo tiempo que se viene colaborando con las gentes de la región en aspectos relacionados con mejoras educativas, de salud y de obras públicas. (Argos, 1986, p. 8).

[Cairo] En el aspecto social, debe destacarse la proyección externa que viene orientándose hacia las comunidades que rodean la fábrica (Argos, 1989, p. 14).

En el campo social, Rioclaro continúa con su política de colaborar con las gentes de la región donde está ubicada la planta en la medida en que sus posibilidades se lo permitan, no solo con la generación de empleo directo e indirecto sino con ayudas para la construcción de obras de carácter social, educativo y de salubridad y recreación (Argos, 1989, p. 16).

Así mismo, en el aspecto social, Cairo sigue dando apoyo a los programas en favor de las comunidades que rodean la Fábrica, lo cual ha permitido lograr una constructiva relación Empresa-Comunidad (Argos, 1993, p. 13). De igual manera, Nare le viene dando prioridad a su gestión social, por medio de la ejecución de actividades y obras en beneficio de la región y de sus trabajadores y familiares (Argos, 1994, p. 15).

[En Paz del Río: hechos destacables] Donación de cemento por un valor de \$100 millones para el desarrollo de proyectos de infraestructura de beneficio social a entidades sin ánimo de lucro, organizaciones comunitarias y entidades públicas. La Compañía ha establecido como criterio de sostenibilidad de estos proyectos, la participación con recursos tanto del sector público como de la comunidad beneficiada (Argos, 2003, p. 25).

[En Paz del Río: hechos destacables] Patrocinio de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, agroindustriales, de comercialización, de infraestructura y educación, cuyo objetivo principal fue mejorar las condiciones de vida y generar empleo en la región (Argos, 2003, p. 25)

[Principales Compañías Asociadas: hechos destacables] Apoyo de diversas causas sociales, así: un 83% hacia la educación (acondicionamiento de las escuelas y el área social, destacándose el concurso de cuentos infantiles ambientales donde participaron 225 niños) (Argos, 2003, p. 33).

[Principales Compañías Asociadas: hechos destacables] Pavimentación parcial de la vía La Elvia-El Cairo en adoquín y concreto. El proyecto mejoró la calidad de vida, el medio ambiente y el empleo en la región; se adelantó con tecnologías intensivas en cemento y mano de obra —130 personas de las veredas vecinas—. Adicionalmente mejoró la competitividad de la empresa (Argos, 2003, p. 21).

Además de las acciones a cargo de las empresas del grupo Argos y de su promoción después de 1986, la Andi puso su liderazgo al servicio de actividades en beneficio de otros grupos humanos. En esta lógica, la promoción de las Cajas de Compensación Familiar fue el proyecto de este gremio empresarial en la década de los cincuenta. En cuanto a la orientación de estas acciones, se reconoce que en los primeros años estas actividades eran de tipo asistencialista, filantrópico, y más recientemente se ha entendido que el desarrollo sostenible debe permear las actividades empresariales y que deben propender por la autodeterminación de los diferentes grupos humanos.

Después de la creación de las Cajas de Compensación, en la década de los ochenta la Andi promovió entre las empresas la presentación de balances sociales que acompañaran al informe de resultados económicos. Posteriormente se comprometió con la responsabilidad social y más recientemente con el Pacto Global de la ONU.⁶⁷

Sobre el balance social, la revista Andi publicó en un artículo:

⁶⁷ “El Pacto Global es una iniciativa voluntaria de las empresas en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción. Por su número de participantes, varios miles en más de 100 países, es la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande del mundo.” (www.pactoglobal-colombia.org, 20 de junio de 2011).

En los países industrializados se tiene plena conciencia de la necesidad de conocer y de poner a la disposición de todos los interesados las informaciones relativas a la organización humana de su capital de trabajo; En nuestro medio se está tomando conciencia de ello y es importante para los empresarios conocer la manera de presentar esta información, adelantándose a iniciativas de los medios políticos, que no tardarán en aparecer con proyectos quizás poco aptos técnicamente o tal vez poco adecuados para el sector empresarial (Andi, 1980, p. 53).

Para promover la elaboración del balance social entre los empresarios, el gremio resaltó que esta era una práctica común en los países desarrollados y reconoció beneficios para que tal actividad fuera desarrollada por iniciativa empresarial y para que no se esperara a que fuera impuesta por los políticos. La anticipación y el criterio de las empresas como superior a las demandas del Estado es una manera de entenderlo. Los balances sociales fueron acogidos por muchas empresas.

En el año 2005 la Andi creó la Gerencia Nacional de Responsabilidad Social Empresarial (Villegas, 2000) y con esta se dio un paso más en la formalización de lo relacionado con la responsabilidad social como práctica empresarial:

La LIX Asamblea General Ordinaria de Afiliados a la ANDI [...] adoptó la Declaración sobre Responsabilidad Social del Empresariado, en el cual se reitera el apoyo pleno y decidido a las iniciativas sociales que los empresarios colombianos, de manera voluntaria y en adición de sus acciones propias y de sus deberes legales, han realizado en el pasado y realizan en el presente para mejorar las condiciones de vida, tanto de los empleados y sus familias como de la comunidad de la que hacen parte [...] Con base en información recogida por la Asociación, el aporte voluntario realizado por los empresarios en los temas sociales llegó al 3.34% sobre el total de las ventas de las empresas encuestadas en el 2004 (Villegas, 2000, p. 5).

Sobresale cómo la Andi también ha diferenciado las acciones de responsabilidad social de la promoción de las mismas, y de ello da cuenta uno de los apartados de la revista Andi, el cual se llamó “Imagen Empresarial”, entre 1998 y 2004. Adicionalmente, en años recientes se han conjugado las acciones dirigidas hacia otros grupos humanos con lo ambiental. Lo relacionado con la responsabilidad social, incluyendo el tema ambiental, se ha vinculado con la sostenibilidad de los negocios.

Frente al Pacto Global, tanto la Andi como Argos reconocieron las ventajas de asumirlo como derrotero para las acciones de responsabilidad social. En este sentido, la Andi declaró:

Consciente de la responsabilidad que les compete a los empresarios y en línea con la megatendencia de una “ética global”, la ANDI, desde su constitución, ha adoptado los instrumentos internacionales que buscan preservar los derechos humanos, reducir la pobreza y eliminar la exclusión y la desigualdad de oportunidades. La Asociación ha manifestado su compromiso irrestricto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha impulsado la agenda colombiana de Responsabilidad Social Empresarial y ha adherido al Pacto Global, además de que promueve permanentemente la adhesión de las empresas al mismo (Villegas Echeverri, 2007, p. 3).

En 2007, Argos “tomó una decisión que trasciende profundamente el desarrollo integral de la organización: la adhesión voluntaria al Pacto Global”(Argos, 2007, p. 4). En consonancia con la anterior declaración, el Informe de Sostenibilidad de Argos, presentado como parte de sus Estados de Resultados, informó:

En octubre de 2007, la Junta Directiva de Cementos Argos definió que la compañía tendría como marco de referencia para las operaciones, los 10 principios validados como los más importantes en el mundo en materia de ética, transparencia y compromiso. [...] Dentro de los estándares de gestión definidos, se trabaja para prevenir y mitigar los impactos ambientales generados por los procesos de extracción,

manufactura, comercialización y distribución de productos teniendo en cuenta, entre otros:

- El control de las emisiones y material particulado.
- La gestión de programas de reforestación
- Participación en proyectos de infraestructura educativa, comunitaria y vivienda que permitan un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y genere lazos de buena vecindad (Argos, cambiando el rumbo, 2009).

Entre las acciones realizadas, se hace referencia a dos casos: “el proyecto de captura de CO₂ mediante actividades de reforestación para uso comercial” y “la visión sostenible de la reincorporación social”, que “abarca la generación de una economía local (aspecto económico), manejo ecoeficiente de los recursos (aspecto ambiental) y mejoramiento de la calidad de vida (aspecto social)” (Argos, cambiando el rumbo, 2009).

En el tema de la responsabilidad social sobresale cómo Argos optó por los estándares internacionales y no esperó la legislación colombiana para adaptarse a ella. En este sentido se dio un cambio, y de cumplir la legislación del país se va un paso más adelante, al acogerse a estándares internacionales. La viabilidad de la empresa demanda tales comportamientos y ya no es suficiente con el cumplimiento de los estándares locales. En una economía global, los referentes internacionales pasan a ser el rasero con el cual las empresas se deben comparar.

En temas de regulación interna, se ha presentado a lo largo del caso cómo Argos ha intervenido sobre la definición y aplicación de las reglas. Esto contrasta con las reglas definidas internacionalmente. Frente a estas últimas la empresa no interviene en su proceso de creación y, en situaciones como la presentada, se limita a decidir sobre su adhesión.

Los pactos internacionales, en tanto tales, no son parte de la legislación interna de un país. A diferencia de los tratados, con su contenido no se crean leyes vinculantes. Sin embargo, la viabilidad de las empresas, en su calidad de multinacionales, está marcada por su

comportamiento acorde con este tipo de reglas. Sobresale cómo Argos ha debido incorporar este tipo de acuerdos a su marco de acción.

4.5.2.8 El seguimiento a los cambios en la normatividad después del año 2000

El interés de Argos por mantenerse informado sobre las propuestas de cambio a las reglas ha sido constante durante todo el período estudiado. Antes de 1991, se reconoció la labor que con este propósito adelantó primero el gerente de la empresa, y posteriormente la Andi. Si bien la utilidad de esta información para las acciones de la empresa es innegable, los encargados de tal actividad cambiaron después del año 2000. Es así como el seguimiento a las reformas fue contratado con asesores independientes que ofrecen este servicio. Además, los empleados de la empresa desarrollan actualmente, entre sus funciones, el seguimiento a las propuestas de cambio.

La llegada de nuevos actores para llevar a cabo el seguimiento a los cambios en las reglas formales obedeció, posiblemente, a las variaciones en la forma de operar de la Andi, que no continuó con su labor de informar sobre las reformas normativas en proceso. Por tal motivo, en el caso de Argos esta labor fue delegada a asesores independientes:

Tengo un sistema de información para los que están afiliados a mis servicios, de qué está pasando en el Congreso con los proyectos que afectan a las empresas privadas. Entonces yo les mando, por ejemplo, el estatuto del consumidor, el régimen de competencia, las reformas constitucionales [...] Yo tengo dos informes, uno de carácter general es ese que le contaba y otro de carácter especial, dependiendo de la empresa, entonces en el caso concreto de Argos es todo lo que tiene que ver con regalías, medio ambiente y puertos (E13).

Estos informes son recibidos y analizados en el comité de presidencia de Argos — presidente y vicepresidentes— y es en ese lugar donde se decide sobre qué temas

intervenir. Además de lo anterior, el seguimiento a los cambios en las reglas también es desempeñado por las gerencias que dependen de la vicepresidencia de asuntos corporativos. A pesar de los mecanismos referidos, algunos directivos de la empresa lamentan la dificultad para mantenerse al tanto de las propuestas de reforma a la normatividad en Colombia (E10, E11, E12).

El seguimiento permanente a los cambios en las reglas es, sin duda, un indicador de la actitud de la empresa frente a estos y diferencia a las empresas que realizan acciones de aquellas que no las adelantan. Es claro que la empresa que hace un seguimiento al proceso de los cambios está interesada en intervenir, mientras que las que no lo hacen tienen una postura reactiva y lo que caracteriza su operación en este tema es la lectura de las reglas aprobadas como oportunidades o amenazas.

4.5.3 La centralización de Paz del Río como antecedente para la formalización de la estructura organizacional encargada de las acciones estratégicas institucionales

En 1999 se dio un cambio en la dirección ejecutiva de Argos. Juan Manuel Ruiseco Vieira asumió la presidencia en reemplazo de Adolfo Arango Montoya. El año 2000 marcó el inicio de los cambios que posteriormente se observaron en Argos en dos aspectos. En primer lugar, se inició la separación de la operación cementera de las inversiones de Argos (Argos, 2000, p. 8) y en segunda instancia, Cementos Paz del Río,⁶⁸ CPR, entró a formar parte de las empresas filiales y subordinadas de Argos (Argos, 2000, p. 8). Es decir, se empezaron a coordinar las operaciones de CPR con las demás cementeras del grupo, lo que se profundizaría con la llegada de José Alberto Vélez a la presidencia de la empresa. Esta centralización es de especial importancia para entender el proceso de formalización estructural de las acciones que adelantaba la empresa frente a las reglas.

Antes de la centralización de CPR, las acciones estratégicas institucionales que adelantaba Argos eran responsabilidad del presidente y el secretario general de la empresa. También se

⁶⁸ En 1995 Cementos Argos da unos primeros pasos hacia la administración conjuntamente de Cementos Paz del Río. Ya para el año 2000, los resultados de CRP eran informados conjuntamente con los de Argos.

ocupaban de ellas los gerentes y presidentes de las demás empresas cementeras centralizadas. En contraste con lo anterior, Cementos Paz del Río sí contaba con un área especializada en tales actividades, cuya sede era Bogotá (E6, E12). Al poco tiempo de la centralización, CPR estaba adelantando acciones estratégicas institucionales para las diferentes empresas del grupo Argos.

Esto puede ser entendido como un antecedente para el fortalecimiento interno de la capacidad de Argos para intervenir directamente sobre la definición y aplicación de las reglas. Con esta centralización, se complementa el prisma de alternativas que estaban a disposición de la empresa cuando se trataba de intervenir sobre la definición y aplicación de las reglas.

4.5.4 Inversiones Argos S. A., Cementos Argos S. A. y la estructura organizacional de Argos para las acciones estratégicas institucionales

La Asamblea General Ordinaria de Inversiones Argos se reunió para recibir el informe de los resultados de la empresa de 2007. La reunión estaba citada en un hotel de Medellín y todos los asistentes habían recibido un estuche que contenía tres folletos: el informe de Inversiones Argos, el de Cementos Argos y el Informe Social. Todos ellos salpicados de los colores verde y azul que identifican a Argos. Días atrás se había llevado a cabo la asamblea de Cementos Argos S. A. en Barranquilla. En el año 2005 se separaron las inversiones de Argos de la empresa cementera y de ahí surgieron Inversiones Argos S. A. y Cementos Argos S. A.:

Mediante escritura pública 7240 otorgada el 19 de diciembre de 2005 en la notaría 29 de Medellín, la Compañía de Cemento Argos S. A. cambió su denominación social por Inversiones Argos S. A. Ese mismo año la sociedad Cementos del Caribe S. A. cambió su razón social a Cementos Argos S. A. por escritura pública N.º 3.264 del 28 de diciembre de 2005, otorgada en la notaría 3ª de Barranquilla [...]. La sociedad Cementos Argos S. A. se fusionó con Cementos del Valle S. A., Compañía

Colombiana de Clinker S. A., Colclinker, Cales y Cementos de Toluviejo S. A., Tolcementos, Cemento Rioclaro S. A., Cementos El Cairo S. A., Cementos del Nare S. A., y Cementos Paz del Río S. A., siendo la primera absorbente y las demás absorbidas (Argos, 2006b, p. 30).

El grupo cementero era ahora parte de la historia, y una única empresa cementera, con plantas en diferentes regiones de Colombia, se convertía en la principal cementera del país.

El proceso de fusión era una idea que rondaba la cabeza de los directivos de la empresa desde tiempo atrás, pero el fantasma de una convención laboral unificada era uno de los motivos que había dilatado tal decisión. Con la llegada de José Alberto Vélez Cadavid en 2003, se inició un proceso de integración operativa y de negociación de una convención colectiva única. Lo que empezó con la integración de las operaciones, culminó con la formalización jurídica. Esta integración también estuvo acompañada por un cambio en el diseño organizacional de la empresa y en ella se destaca la formalización estructural del área encargada de las acciones estratégicas institucionales.

4.5.4.1 La carta organizacional de Argos y las acciones estratégicas institucionales

Con la fusión de ocho empresas cementeras controladas por Argos se llevó a cabo una redefinición de la estructura organizacional de la empresa y en este rediseño se diferenció y especializó el área que tenía a su cargo las acciones estratégicas institucionales. La Vicepresidencia de Asuntos Corporativos alcanzó un lugar de privilegio en la jerarquía organizacional. En este orden de ideas, la estructura organizacional de la empresa les asignó el segundo nivel a los asuntos corporativos, y les definió funciones, políticas y procedimientos para las acciones que aún hoy desempeñan sobre las reglas. La figura 4.3 presenta de manera gráfica las nueve vicepresidencias de la empresa y se resalta la de asuntos corporativos, de especial importancia en el tema de la legislación.

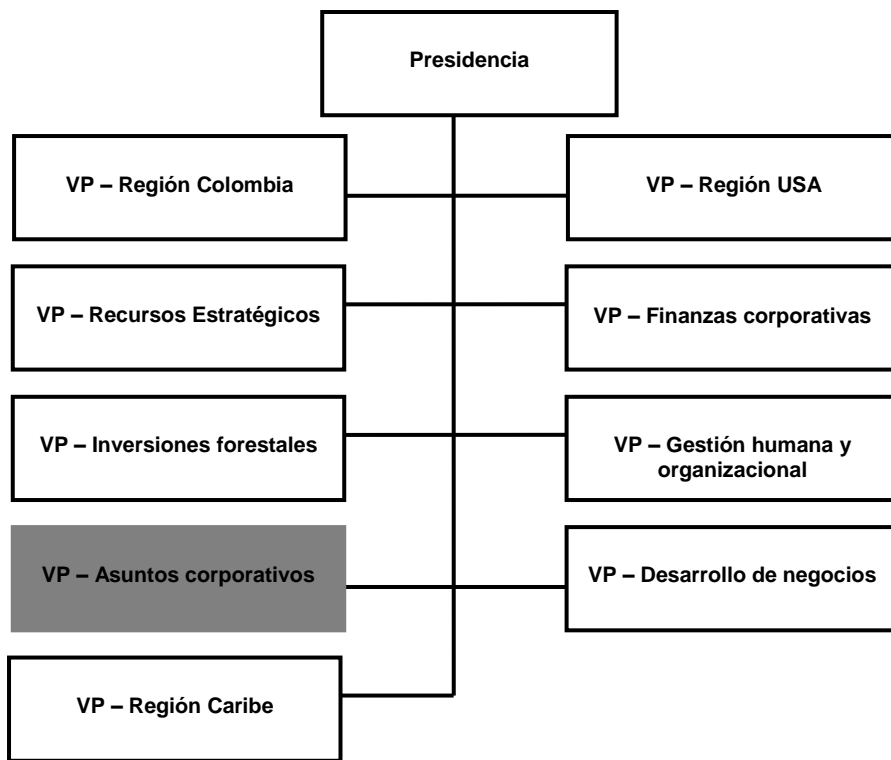


Figura 4.3. Detalle del organigrama de Argos, 2009

Fuente: (Argos, 2009, p. 10)

Las funciones formales que desempeña la Vicepresidencia de Asuntos Corporativos son:

- Es responsable por la seguridad jurídica de los activos fundamentales de Argos en las geografías donde opera (plantas, minas, puertos, marcas, licencias, etc.).
- Apoya e interactúa con los diferentes públicos externos con los cuales Argos se relaciona (gobierno, reguladores, comunidades, sociedad civil, gremios, etc.).
- Estructura y facilita la consecución, activación, adaptación y mantenimiento de negocios, dentro de diferentes marcos jurídicos, regulatorios y normativos, donde está presente Argos.
- Define la estrategia para administrar litigios y conflictos en los cuales el grupo se ve involucrado en cualquier geografía donde realiza sus actividades.
- Lidera la estrategia de sostenibilidad de Argos, particularmente en los ámbitos ambiental y social.
- Responde por el cumplimiento regulatorio de Argos en general (Argos, 2009, p. 16).

La seguridad jurídica es el objetivo que se busca con las actividades que realiza la empresa en relación con las reglas. Este concepto incluye tanto cumplir las reglas establecidas como adelantar acciones en etapas de definición y aplicación de las mismas.

El ser y el parecer en la empresa se ha vuelto un factor determinante en cuanto al buen nombre. Este es un activo de importancia al momento de hablar de poder de negociación frente al Estado, y así es valorado al considerar la permanencia de Argos. Es precisamente por esto que las comunicaciones cumplen un papel relevante en relación con las acciones estratégicas institucionales. Argos es consciente de ello, y de esto da cuenta el acompañamiento de comunicaciones que ha caracterizado y que hoy mantiene su lugar en relación con las acciones que adelanta la empresa.

De la presidencia de asuntos jurídicos dependen siete gerencias y dos direcciones:

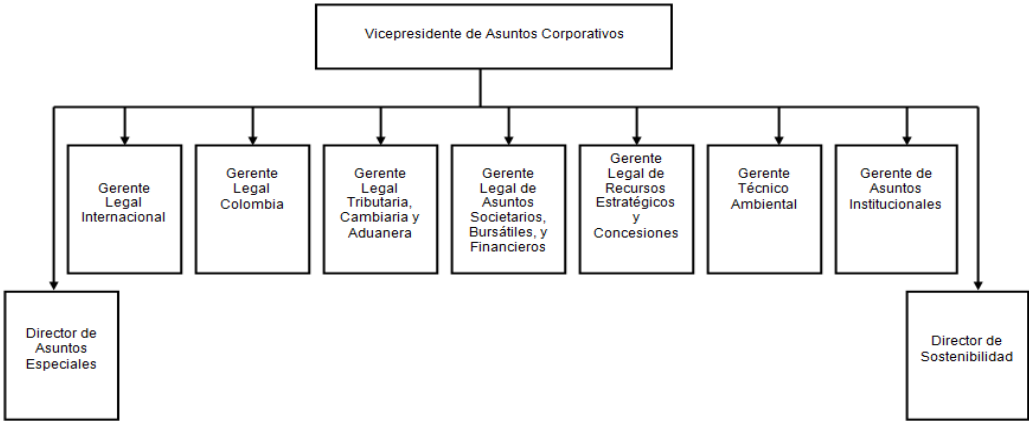


Figura 4.4. Organigrama de la vicepresidencia de asuntos corporativos

Fuente: (Argos, 2009, s/p.).

Cada una de estas gerencias tiene sus propias responsabilidades:

- La **Gerencia Legal Internacional** brinda apoyo a las Regiones Caribe y USA en temas de producción, licencias y trámites, gestión con clientes y proveedores, operación marítima y portuaria, asuntos societarios internacionales y *trading*.
- La **Gerencia Legal Colombia** brinda apoyo a las Vicepresidencias de Desarrollo de Negocios y Regional Colombia en temas de producción, licencias y trámites, y gestión con clientes y proveedores. Así mismo, brinda apoyo a la Vicepresidencia de Finanzas Corporativas en asuntos internacionales, operación de zona franca y temas de inmuebles en Colombia.
- La **Gerencia Legal Tributaria, Cambiaria y Aduanera** apoya a la Vicepresidencia de Finanzas Corporativas. Lidera y apoya los asuntos cambiarios, tributarios y aduaneros, así como los relacionados con la planeación fiscal corporativa, importaciones y exportaciones, inversión extranjera y régimen de zonas francas.
- La **Gerencia Legal de Asuntos Societarios Bursátiles y Financieros** apoya a la Vicepresidencia de Finanzas Corporativas en asuntos societarios nacionales (fusiones y adquisiciones). Lidera y apoya los asuntos relacionados con propiedad intelectual, mercado y competencia, relaciones con autoridades nacionales, gobierno corporativo y responsabilidad de los administradores.
- La **Gerencia Legal de Recursos Estratégicos y Concesiones** brinda apoyo legal en temas de minería, energía, ambientales y portuarios (en Colombia). Apoya a las Vicepresidencias Forestal y de Recursos Estratégicos. Lidera y apoya los asuntos afines a la coordinación de la relación con las autoridades ambientales, verificando el cumplimiento técnico de la normatividad ambiental, en conexión constante con la Gerencia Técnica Ambiental.
- La **Gerencia Técnica Ambiental** se encarga de la estrategia, planeación y monitoreo de los asuntos técnico-ambientales. Es responsable de la identificación de los impactos ambientales, del licenciamiento ambiental, de la verificación del

cumplimiento técnico de la normatividad ambiental y de la relación constante con la Gerencia Legal de Recursos Estratégicos y Concesiones.

- La **Gerencia de Asuntos Institucionales** es responsable por las relaciones con estados y gobiernos, congresos, administraciones públicas, medios de comunicación, creadores de opinión, organizaciones gremiales, partidos políticos, universidades y otros grupos de interés, apoyando el manejo de las comunicaciones internas.
- La **Dirección de Sostenibilidad** es responsable por los lineamientos en temas de Responsabilidad Social Empresarial, la gestión de la Fundación Argos, las relaciones con grupos de interés como comunidades, las alianzas con entidades públicas y privadas y la generación del Informe Social y de estrategias sociales.
- La **Dirección de Asuntos Especiales** brinda apoyo a la Presidencia en temas específicos. Da soporte a la Vicepresidencia de Gestión Humana y Organizacional y a la Vicepresidencia de Asuntos Corporativos en sus asuntos internos (Argos, 2009, s/p.).

Las responsabilidades de las gerencias y direcciones vinculadas con la vicepresidencia de asuntos corporativos dan cuenta de la importancia de las reglas, tanto en el ámbito local como en el internacional. Entre las temáticas sobresale lo relacionado con lo fiscal, las fusiones y adquisiciones, lo ambiental, la responsabilidad social, así como las relaciones entre las acciones frente a la normatividad y las comunicaciones de la empresa. En este conjunto de actividades se constata cómo ni lo competitivo ni lo corporativo por sí solos son suficientes en el entorno colombiano y, en el caso de Argos, para asegurar el logro de los objetivos organizacionales. La importancia de las reglas en la viabilidad, en la permanencia del negocio en el largo plazo, es innegable.

4.5.4.2 Las políticas de Argos en sus relaciones con el Estado colombiano

Con el paso del tiempo, la función que desempeñaba el informe de la Junta Directiva frente a las reglas formales se fue transformando. De ser un medio a través del cual se informaba

sobre los cambios en las reglas y se buscaba apoyo para las posturas de la empresa en estos temas, los informes pasaron a ser documentos donde, más que referencias a las acciones, se declaraban las políticas de actuación frente a los cambios y la aplicación de las reglas. Esto se evidencia en la siguiente nota:

Para Argos ser un buen ciudadano significa ser responsable y comprometido con las políticas y normativas que dictamina el Estado. Así como también el respeto y la relación cercana con entidades públicas para lograr mejores intervenciones sociales (Argos, 2005, p. 50).

En Argos creemos que la primera responsabilidad de la empresa es la sostenibilidad de la empresa como tal y el cumplimiento de las leyes regidas en cada uno de los países en donde operamos, por que es a través de la transparencia en nuestra gestión y el compromiso ciudadano que se logra una sociedad justa en donde todos ganamos (Argos, 2008, p. 86).

Adicional a las referencias de las políticas que aparecen en los informes, el código de buen gobierno de Argos declara, en cuanto a las relaciones con autoridades:

Las relaciones de la Compañía con el Gobierno y con las entidades gubernamentales y demás autoridades públicas se manejarán siempre dentro del marco de la ley y bajo estrictas normas de ética, siguiendo los principios establecidos en el Código de Ética.

Se evitará intervenir directa o indirectamente en relaciones no ceñidas a la ley, con las instituciones u organismos públicos, en otra entidad o entes particulares (Argos, s/f. p. 30).

Estas políticas enmarcaron las acciones de la empresa sobre las reglas, tanto en la etapa de su definición como en la aplicación de las mismas. Adicionalmente, estas declaraciones ratifican la postura de Argos en cuanto a su aporte a las campañas políticas. Sus aportes

están enfocados hacia el fortalecimiento de la democracia, y son realizados desde las entidades sin ánimo de lucro.

4.6 CONCLUSIONES

El recorrido por las acciones de Argos sobre la normatividad en el entorno colombiano entre 1960 y 2007 puso de presente cómo la empresa intervino sobre una variedad de procesos de cambio en las normas y sobre la aplicación de las mismas, y mostró que con las acciones realizadas ha buscado diferentes objetivos. Para llevar a cabo estas acciones ha contado con una gama de alternativas. El caso analizado también permitió reconocer que la empresa ha debido ocuparse por tener acceso al Estado, que las acciones adelantadas se han apoyado mediante estudios y que en años recientes estos últimos se han acompañado con la participación en foros.

4.6.1 Las acciones estratégicas institucionales de Argos entre 1960 y 2007, a manera de síntesis

Para lograr los resultados organizacionales, Argos reconoció la importancia de las reglas y se ha ocupado de ellas como otro frente que complementa lo específicamente competitivo y corporativo. Es así como identificó que el Estado podía en algún momento abrir la posibilidad de la expropiación y que no tenía la capacidad para controlar las acciones oportunistas de terceros. Ante estas situaciones, Argos emprendió acciones estratégicas institucionales dirigidas a asegurar los derechos de propiedad tanto en la etapa de definición como en la aplicación de las reglas.

Argos fue testigo de excepción de los efectos de las acciones de grupos al margen de la ley, y, si bien sufrió la incapacidad del Estado para controlar tales acciones, buscó los canales legales y entendió que esta era la forma de proceder para no poner en riesgo la viabilidad de la empresa en el largo plazo. Posiblemente las experiencias en el manejo de los problemas laborales contribuyeron a estos aprendizajes.

En el marco del modelo económico, Argos reconoció que debía aprovechar las oportunidades que le ofrecía la sustitución de importaciones y contrarrestar los efectos de sus amenazas. En este entorno, el control de precios, las reformas tributarias, los cambios en las reglas laborales, las licencias de importación, entre otras temáticas mencionadas, dan cuenta de los tipos de reglamentaciones sobre los que la empresa debió participar. Además de la aplicación de las reglas en estos temas, Argos se ocupó de los procesos que antecedieron a la aprobación de las reglas mismas y buscó que estas le fueran favorables.

La intervención del Estado en la economía fue objeto de un cambio en el modelo económico en 1990, en el cual también intervino la empresa. Frente a esta nueva manera de entender la función del Estado en relación con el desarrollo económico, Argos se interesó por nuevas temáticas que, en compañía de las más tradicionales, como lo tributario y lo laboral, empezaron a ocupar a los empleados de la empresa. Este es el caso del tema ambiental.

Aunque las reglas de Colombia mantienen su importancia para Argos, hoy lo internacional empieza a definir otro ámbito para las reglas. Esto se observó con la adopción del Pacto Global como marco para las acciones de responsabilidad social de la empresa y se reconoció también en la decisión de Argos de acogerse a estándares internacionales en lo referente a temas ambientales aun cuando no eran vinculantes en Colombia. La decisión de la empresa de invertir en otros países, así como la de intensificar sus operaciones en mercados extranjeros, ha traído consigo estas nuevas demandas. Más allá de adecuarse a la normatividad nacional de los países donde participa, Argos ha entendido la importancia de ser reconocido como un jugador legítimo en la arena mundial.

Sin duda, lo que marca la diferencia sobre la forma de llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales es el seguimiento que se hace a los cambios en las reglas. Durante los cincuenta años estudiados, Argos ha buscado mantenerse al tanto de los cambios normativos que pueden tener efectos sobre sus actividades. Lo más importante es

tener la información de las reformas antes de que se lleven a cabo y, con esa información, se decide si la empresa va a intervenir o se va a mantener al margen. Antes de 1991 la Andi desempeñaba esta actividad y para ello contaba con diversas publicaciones. Posteriormente, Argos optó por contratar los servicios de una empresa especializada en esta actividad. Esta empresa se ocupa de hacer seguimiento a todos los proyectos de ley que se presentan al Congreso.

4.6.2 La estructura organizacional desde la cual Argos ha adelantado acciones estratégicas institucionales

Argos ha contado con una gama de alternativas estructurales desde las cuales ha llevado a cabo las acciones estratégicas institucionales. Estas, como las demás acciones adelantadas por la empresa, se realizan desde estructuras organizacionales. Sin embargo, frente al tema sobresale la variedad de opciones que se han mantenido abiertas y entre las cuales Argos ha seleccionado la más adecuada para tratar el tema institucional de su interés. Esta gama de posibilidades estructurales ha cambiado con el tiempo. Si bien la política de la gama de alternativas se ha mantenido, se debe reconocer que Argos ha fortalecido su capacidad interna para hacer seguimiento y para intervenir sobre la definición y aplicación de las reglas. Las acciones de Argos sobre las reglas se iniciaron al poco tiempo de fundada la empresa y el gerente hasta 1951 mostró su habilidad para intervenir sobre las reglas.

Argos cumplía diez años de constituida cuando participó en la fundación de la Andi, el principal gremio empresarial del país. Con el gremio industrial se inició el proceso de construcción de alternativas de estructuras desde las cuales intervenir sobre las reglas. La función del gerente de la empresa como responsable de lo institucional formal se complementó con la Andi como otra opción para adelantar acciones estratégicas institucionales. En el caso de Argos, y hasta 1960, las acciones realizadas desde la Andi eran monitoreadas directamente por el gerente de la empresa desde su cargo en la Junta Nacional del gremio. La importancia que se le concede a pertenecer a la Junta Nacional de

la Andi ha cambiado y contrasta con la que le asignaba el primer gerente de Argos. Al presidente actual de la empresa no le interesa formar parte de ella.

En 1960 la Andi tomó la decisión de no ocuparse de temas relacionados con el control de precios, y en esta coyuntura, marcada además por la importancia del precio sobre los resultados operacionales de la empresa, Argos debió fortalecer su capacidad para intervenir directamente sobre este tipo de reglas, pero no por ello abandonó la alternativa del gremio y la Andi mantuvo su papel en temas como los laborales y tributarios. Es claro que hasta ese momento Argos contaba con dos alternativas: actuar directamente o hacerlo por medio de la Andi.

También cabe destacar que la Andi tenía a su cargo el seguimiento a todos los cambios sobre las reglas que se estaban discutiendo en Colombia. Es decir, además de intervenir sobre la definición de la normatividad en temas que reglamentaban la operación de las empresas, hacía el rastreo de todas las propuestas que a este respecto se discutían.

El control de precios motivó tanto el desarrollo de la capacidad interna de las empresas cementeras del grupo Argos para gestionar los temas institucionales, como las acciones coordinadas entre ellas. Parece importante recalcar que las acciones coordinadas también contaron con la participación de otras cementeras —Samper y Diamante, por ejemplo—. Con estas experiencias conjuntas como antecedente, las empresas cementeras colombianas crearon en 1973 el ICPC, un gremio especializado y en el cual se delegó lo relacionado con el control de precios. Ahora Argos contaba con una mayor variedad de alternativas estructurales. A la acción directa de la empresa y la actuación por medio de la Andi se sumaron las acciones desde las diferentes empresas vinculadas al grupo Argos y las que se emprendían desde el ICPC.

Las alternativas descritas tenían a su cargo lo referente a la reglamentación del negocio. Para escoger entre el prisma de opciones se tenía en cuenta tanto la temática institucional como las capacidades y el interés de cada estructura. Es así como el ICPC se especializó en

lo relacionado con los precios, mientras la Andi hizo lo propio en temas como el tributario y el laboral, entre otros. Argos trabajó especialmente en lo relacionado con la etapa de la aplicación de las reglas. Sin duda la Andi tenía un mayor poder de negociación frente al Estado colombiano, que emanaba precisamente de la cantidad y calidad de sus afiliados, pero esta característica hacía difícil que el gremio industrial pudiera asumir causas que no convocaban los intereses de todos. Lo anterior hizo necesario que Argos tuviera que contar con otras alternativas.

Además de la normatividad que se ocupaba de la reglamentación del negocio, Argos debió encargarse de lo relacionado con los derechos de propiedad. Frente a este tema, buena parte de las acciones estuvieron enfocadas en la etapa de aplicación de las normas, pues, como se ha presentado, el Estado colombiano ha sido débil para controlar la acción oportunista de terceros. La aplicación de las reglas ha sido un tema del cual se ha apersonado Argos, actuando directamente ante los representantes del Estado en cada región donde se han presentado problemas de orden público. El control de los derechos de propiedad tuvo dos momentos críticos —entre 1986 y 1991 y entre 1998 y 2002— y en estos períodos la empresa debió intervenir y definió unas políticas mediante las cuales ha mantenido una relación directa con el Estado colombiano.

En el año 2000 Argos centralizó la operación de Cementos Paz del Río (CPR). Con ello se inició un proceso de fortalecimiento de la capacidad interna de la empresa para intervenir sobre las reglas. CPR contaba con un área especializada en lo institucional formal, que cimentó la estructura organizacional mediante la cual se llevan a cabo las acciones estratégicas institucionales actualmente.

Argos ha fortalecido su capacidad interna y ha incrementado su poder de negociación frente al Estado, lo que implica tener la iniciativa frente a las reglas. La empresa cuenta con su propia estructura organizacional de alto nivel jerárquico responsable de la seguridad jurídica, que va más allá de garantizar el cumplimiento de la legislación. Esta responsabilidad significa intervenir sobre la normatividad que está siendo discutida, incluso

Argos ha llegado a proponer reglas. Si bien la empresa sigue recurriendo al prisma de alternativas institucionales, con su estructura interna ha buscado conservar la memoria y el conocimiento que se relaciona con estas actividades sobre las reglas.

Argos cuenta actualmente con una vicepresidencia responsable de las acciones institucionales, pero claramente el presidente de la empresa cumple un papel protagónico en lo relacionado con las reglas. Sin duda, es el presidente de la empresa quien representa los intereses de Argos ante algunas instancias, y este es el caso cuando se ha hecho necesaria la intervención ante el presidente de la república.

La estructura interna de la empresa no tiene la posibilidad de intervenir frente a todos los temas institucionales; unas veces por no contar con la experiencia requerida y en otras ocasiones por los efectos negativos que pudiera generar la reacción de la opinión pública ante dichas acciones. Es por eso que la empresa ha agregado a su prisma estructural la posibilidad de contratar asesores externos que se ocupen de acciones estratégicas institucionales en su representación. Se puede reconocer que en los últimos años estos asesores también han tenido a su cargo la labor de seguimiento de los cambios normativos y de mantener informada a la empresa.

Si bien la sede de Argos se conserva en Medellín, y allí funciona la vicepresidencia de asuntos corporativos, tanto la Gerente Legal de Asuntos Societarios, Bursátiles y Financieros como el Gerente de Asuntos Institucionales tienen sede en Bogotá, capital del país y sede del poder central. Hay temáticas institucionales que se mueven en la esfera del gobierno central.

La estructura organizacional de Argos da cuenta de la internalización de las acciones estratégicas institucionales, pero esto no significa que la empresa haya decidido retirarse de la Andi ni de otros gremios especializados a los que pertenece. Como se presentó, la decisión de liquidar al ICPC respondió a las dificultades que significaba, desde el punto de

vista de la legislación antimonopolio, mantener este gremio. Aún hoy la Andi es foro de diversos temas, y así se observó frente a lo minero y lo ambiental.

Entre 1960 y 2007 la estructura organizacional desde la cual Argos se ocupaba de las acciones estratégicas institucionales se fue modificando, en la medida en que iba cambiando su capacidad interna para intervenir sobre las reglas. Sin embargo, ha mantenido constante la posibilidad de optar, entre un prisma de alternativas, por la más adecuada para representar sus intereses. Frente a la estructura organizacional desde la cual Argos ha realizado las acciones estratégicas institucionales es posible reconocer cinco etapas. En un primer momento, el gerente de la empresa era quien tenía a su cargo las acciones estratégicas institucionales. Estas acciones pasaron a ser complementadas por la labor de la Andi. Posteriormente, se agregó la posibilidad de acción por medio del ICPC y, en el año 2000, con la centralización de Cementos Paz del Río, se inició un proceso de fortalecimiento interno que ha traído consigo, en la última etapa, la contratación de asesores externos y el manejo de una mayor cantidad de temas directamente.

4.6.3 Las actividades de apoyo para las acciones estratégicas institucionales

El estudio de las acciones estratégicas institucionales adelantadas por Argos durante cincuenta años en el entorno colombiano permite identificar la manera como estas acciones son antecedidas por unas actividades y se apoyan en otras para sustentar las posturas y demandas de la empresa. En todo el proceso se reconoce la importancia del papel que desempeñan las comunicaciones como soporte y para asegurar que el buen nombre de la empresa no se ponga en peligro.

Entre las acciones previas sobresalen tanto la participación en los procesos políticos como los aportes a las campañas de los candidatos a los cargos de elección popular. Mientras la intervención en política ha ido perdiendo fuerza, los aportes a las campañas se han conservado y la postura de la empresa sobre estos últimos ha sido clara: se apoya la democracia, y esto se ha entendido como aportar por igual a los diferentes candidatos. En

contraste con lo anterior, la participación directa en una campaña política en particular se ha limitado al máximo y las condiciones de inseguridad del entorno colombiano, especialmente en algunas regiones, explicarían esta postura. Apoyar a candidatos que pudieran contar con el beneplácito de uno u otro grupo al margen de la ley podría poner en peligro a la empresa y a las personas vinculadas con ella.

En cuanto a las actividades de apoyo a las acciones estratégicas institucionales, se reconoce el papel sobresaliente que han desempeñado los estudios, documentos, investigaciones, conceptos de expertos, entre otros, como argumentos para respaldar las posiciones defendidas por la empresa. Los gremios en Colombia han tenido a su cargo la elaboración de los más diversos estudios y han contado con los aportes de connotados especialistas que han analizado los efectos e impactos que podría tener determinado cambio en las reglas. En años recientes estos estudios se han visto complementados por la convocatoria y participación en foros de discusión que frecuentemente acompañan a las propuestas de reforma institucional.

En las intervenciones de Argos sobre las reglas sobresale el papel que cumplen las comunicaciones. Durante todo el período estudiado, las comunicaciones han sido tenidas en cuenta. En los primeros años las publicaciones de la empresa, especialmente los informes de resultados, eran el medio por el cual se publicaban las intervenciones que realizaba Argos en temas institucionales. Con ellos se buscaba el respaldo de los accionistas y el público en general a las demandas de la empresa frente al Estado en temas institucionales. Después del año 2000 el carácter de estos informes ha cambiado y se ha privilegiado la publicación de las políticas de Argos en los más variados temas. Esto no quiere decir que la empresa haya dejado de intervenir sobre las reglas, sino que ha modificado su postura en relación con la información que se entrega a los accionistas y sobre el apoyo que puede obtener de ellos en relación con sus acciones estratégicas institucionales. Toda la información sobre las acciones de la empresa es manejada de manera rigurosa y se privilegian las comunicaciones a los líderes de opinión por medio de comunicados de prensa o en reuniones.

En el siguiente capítulo se presenta la propuesta teórica de esta investigación, la cual se apoya en el caso presentado en este capítulo.

CAPÍTULO 5. APORTE TEÓRICO Y CONCLUSIONES

Los trabajos de investigación revelan en su proceso un cúmulo de aprendizajes, y estas conclusiones son un momento de un viaje en el cual se honra el compromiso con unas preguntas de investigación, con la metodología, con el campo del conocimiento y, especialmente en este caso, con los administradores. Este capítulo es una escala donde se plantean a su vez otros tópicos que guiarán las nuevas pesquisas propias y las de otros que quieran emprenderlas. Lo que se presenta en este apartado es un conjunto de las contribuciones que se valoran para el conocimiento de la CPA, así como los aportes metodológicos para la investigación en este subcampo de la estrategia, y en última instancia se presentan los bastones de caminante con los cuales se contribuye a la práctica administrativa en aquellas empresas que intervienen sobre las reglas de juego formales, con circunstancias afines a las de Argos y en entornos similares al colombiano.

El aporte teórico de este trabajo se puede sintetizar en cuatro temas: en primer lugar, se contrastan dos clases de instituciones formales sobre las que intervienen las empresas: *reglamentación de los negocios* y *derechos de propiedad*; en segundo lugar, las dos etapas de ambos tipos de reglas formales ya mencionadas: *definición* y *aplicación*. En tercer lugar, se clasifican las acciones estratégicas institucionales que adelanta la empresa tomando como criterio el objetivo buscado; y por último, se especifica el prisma estructural desde el cual la empresa adelanta las acciones estratégicas institucionales. Esta estructura tiene las características de un tipo o configuración (Mintzberg & McHugh, 1985), es decir, una forma coherente con las acciones estratégicas institucionales y con el entorno. Esta alternativa, a la que acompañarían otras —que deben surgir del estudio de otros casos— para formar una tipología, se caracteriza por la variedad. Los ejecutivos de mayor nivel de la empresa seleccionan, entre las alternativas para las operaciones, la que por sus características deberá adelantar la acción estratégica institucional; esto a la luz de las fortalezas y debilidades de cada alternativa, del tipo de regla y de la etapa sobre la que se busca intervenir.

Estos resultados hacen aportes al conocimiento sobre la CPA como subcampo de la estrategia en administración y es una contribución novedosa para los temas administrativos de las acciones estratégicas institucionales en el entorno colombiano. Claramente, esta investigación se ocupa de la intervención de las empresas, de manera intencional, sobre las instituciones formales, es decir, cumple el criterio establecido para pertenecer al grupo de la CPA (Getz, 1997). Sin embargo, se debe reconocer que esta tesis se enfocó exclusivamente en lo relacionado con las reglas de juego formales, y al hacerlo se dejaron por fuera otras temáticas de las que se encargan las políticas públicas.

Adicionalmente, se resalta que la presente investigación no se ocupa de la corrupción. Este no fue su propósito, y es por eso que ni el caso ni las fuentes consultadas dan cuenta de ello. Este trabajo estudió específicamente lo que se considera un derecho de las personas naturales o jurídicas en una democracia: el derecho a la participación política.

5.1 RECAPITULANDO LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se ocupa de las acciones que adelanta la empresa sobre las reglas de juego formales, y es guiada por las preguntas que surgen en la intersección entre los campos de la estrategia en administración y de la NIE. Con ella se busca aportar al conocimiento en el campo de la estrategia, específicamente al de la CPA.

Dos preguntas son el punto de partida para este trabajo: 1. ¿Qué tipo de instituciones formales son intervenidas con las acciones estratégicas de las empresas? y 2. ¿Cómo es la estructura organizacional que interactúa con dichas acciones estratégicas?

A continuación se resume lo que de manera más detallada fue tratado en el capítulo dos, para refrescar el estado del conocimiento al cual aporta esta tesis y con el cual se discute. Posteriormente se sintetiza el caso estudiado. Esta síntesis es seguida por la presentación de los tipos de reglas y las etapas en que intervienen las empresas. Luego se despliegan las

acciones estratégicas institucionales, posteriormente, se presentan los hallazgos en relación con la estructura organizacional, y por último se describe el prisma estructural como la alternativa para llevar a cabo esta función del tipo *de apoyo* en el concepto de Mintzberg (1999).

5.2 EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN LA CPA SOBRE LAS TEMÁTICAS INSTITUCIONALES EN LAS QUE INTERVIENEN LAS EMPRESAS, LAS ETAPAS EN QUE INTERVIENEN, LAS TÁCTICAS QUE UTILIZAN Y LO AFÍN CON LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Como se presentó en el capítulo 2, la CPA es un subcampo de la estrategia que estudia las acciones de las empresas sobre las políticas públicas (Boddewyn, 2007; Getz, 1997). En la CPA se han trabajado diferentes preguntas que incluyen los más variados marcos teóricos y en las que se diferencia lo afín a la gestión nacional de la multinacional. Adicionalmente, se han estudiado las condiciones que propician la CPA, lo administrativo de las acciones políticas y los resultados obtenidos con estas acciones.

Este campo ha ido conformando su cuerpo teórico y para esta investigación es de importancia resaltar el estado de las cosas en cuatro aspectos: los temas institucionales que motivan acciones de las empresas, las etapas de las instituciones en las cuales las empresas intervienen, la forma de clasificar las estrategias políticas de las empresas y lo que se comparte sobre la estructura organizacional desde la cual se llevan a cabo dichas acciones estratégicas institucionales.

En la CPA se entiende que las empresas se ocupan de un grupo específico de instituciones formales: las que *reglamentan el negocio* (Aplin & Hegarty, 1980; Baysinger & Woodman, 1982; Bonardi, 2004; Hillman & Hitt, 1999; Hillman, Zardkoohi, & Bierman, 1999; Lenway & Rehbein, 1991; Brian Shaffer, 1995). Esto puede ser entendido por la situación de los Estados Unidos, el entorno nacional que se ha privilegiado al momento de hacer investigaciones sobre acciones políticas. En contraste con las miradas locales a la situación

de países desarrollados, cuando se consideran otros entornos país, algunos autores han identificado que hacer negocios donde los *derechos de propiedad* no están asegurados demanda tantas acciones de las empresas que ellas desarrollan un conjunto de capacidades particulares (Feinberg & Gupta, 2009; Holburn & Zelner, 2010). Se empieza a reconocer que hay otro tipo de reglas de juego sobre las que se interviene: las que aseguran los derechos de propiedad.

Lo anterior permite concluir que en la CPA se han identificado, en diferentes trabajos, los dos grupos de reglas de juego formales sobre las que las empresas intervienen, las relacionadas con la reglamentación de los negocios y las afines con los derechos de propiedad. Sin embargo, en la CPA se ha privilegiado el estudio de lo afín con la reglamentación del negocio y se ha dejado de lado lo que tiene que ver con los derechos de propiedad, tal vez el conjunto de reglas más importante para la existencia de las empresas. Cabe destacar que la NIE ha referido estos dos grupos de reglas (Rubin, 2005; Shirley, 2005).

Pasando ahora al planteamiento sobre las etapas de las reglas de juego en que las empresas intervienen, los trabajos de la CPA han privilegiado el estudio de la etapa de definición de la reglas (Hillman & Hitt, 1999), la que Baron (2010) reconoció como la que ofrece mejores posibilidades para intervenir.

En otras palabras y en adición a las carencias sobre lo afín con los derechos de propiedad, la mayoría de los autores de la CPA se han interesado por estudiar la etapa de definición de la institución y han dejado de lado la etapa de su aplicación, tan importante para las reglas de juego en general. Para la etapa de la aplicación de la regla hay pocos planteamientos teóricos. En las reglas de juego formales es importante ocuparse de las dos etapas: la de definición y la de aplicación de las reglas, y así se ha reconocido en la NIE. Al igual que cuando se refirió la situación de los tipos de reglas, las etapas también se han referido en la NIE (Greif, 2006; North, 1993a)

Al integrar las clases de reglas con las etapas, es posible reconocer que la temática de las acciones estratégicas institucionales se complejiza y esta situación no ha sido considerada por la CPA.

Luego de reconocer el énfasis que ha puesto la CPA en la reglamentación del negocio y en la etapa de la definición, posiblemente por las condiciones particulares de Estados Unidos, se pasa a identificar la forma como se han clasificado las acciones que adelanta la empresa sobre las políticas públicas.

La literatura de la CPA ha optado por clasificar dichas acciones a partir de las actividades que adelantan y no por el objetivo buscado, como ha sido tradicional en el campo de la estrategia —por ejemplo, penetración de mercado y diversificación o liderazgo en costos—. Baysinger (1984, p. 249) diferencia las de tipo electoral (aportes a las campañas y esfuerzos electorales) y las que se usan sobre legisladores y reguladores (cabildeo, gremio, oficina en la capital del país). Keim y Zeithaml (1986) identifican las cinco acciones más usadas: 1) construcción de circunscripciones electorales, 2) contribuciones a las campañas, 3) información a la opinión pública, 4) cabildeo y 5) construcción de coaliciones con otros grupos de votantes a partir de la comunión de intereses. Hillman y Hitt (1999) diferencian tres grupos: 1) construcción de circunscripciones electorales, 2) información y 3) acciones financieras.

Otra manera de clasificar las acciones estratégicas institucionales ha sido como proacción o como reacción, es decir, a partir de quien tiene la iniciativa cuando se trata de los cambios en el marco institucional formal (Boddewyn & Brewer, 1994). Sin duda esta clasificación pone de presente la mayor capacidad requerida para la postura proactiva de la empresa frente a los cambios en las reglas. A las estrategias políticas reactivas y proactivas, Oliver y Holzinger (2008) agregaron las estrategias defensivas y anticipatorias, que tienen que ver con la adaptación.

Además de lo referido, la postura de la empresa frente a las acciones políticas también ha posibilitado la clasificación, y es así como se contrasta el enfoque relacional, de largo plazo, con el transaccional, que es una acción eventual (Hillman & Hitt, 1999).

Sin duda, clasificar las acciones políticas es de importancia, especialmente cuando se quiere estudiar el sustento organizacional en el que se apoyan tales acciones. Sin embargo, empobrece la mirada el optar por criterios donde se privilegia la actividad que se adelanta. Es más interesante, desde el punto de vista administrativo, considerar el objetivo buscado, evaluar las alternativas para lograrlo y reconocer las fortalezas que se requieren para ello, incluso considerar el objetivo tiene ventajas para evaluar los resultados alcanzados. Adicionalmente, algunas de las actividades de apoyo que sirven como alternativas para las clasificaciones más tradicionales pueden no ser aplicables en algunos contextos.

Además, se puede cuestionar que estas medidas de apoyo se lleguen a entender como alternativas si el momento en el cual se usan y su relación con los objetivos buscados son tan disímiles. Este es el caso específico de los estudios y de los aportes a las campañas políticas: mientras los estudios apoyan el objetivo propuesto de manera directa, los aportes a las campañas pueden entenderse como medidas dirigidas a facilitar el acceso. Por su parte, es posible que en algunos países los aportes a las campañas sean ilegales; adicionalmente, la intervención directa de la empresa en la discusión de algunos cambios institucionales podría ser de mal recibo entre diferentes grupos de interés. Algunas de las actividades que han servido como alternativa de clasificación pueden no ser de la misma etapa, e incluso algunas de ellas tendrían efectos negativos en el largo plazo al afectar la reputación de la empresa.

Pasando ahora al tema de la estructura organizacional, desde la cual la empresa adelanta acciones estratégicas institucionales, se deben reconocer que se ha valorado la formalización —en la organización— de las acciones estratégicas institucionales (Meznar y Jonson, 2005). Adicionalmente, se han planteado dos posibilidades para llevarlas a cabo, de un lado hacerlo directamente y, de otro, hacerlo en compañía de otros actores interesados

en el mismo objetivo (Hillman y Hitt, 1999). Reconocer estas dos alternativas es sin duda valioso para entender las responsabilidades operativas en las acciones estratégicas institucionales, pero es un aporte limitado si se compara con los planteamientos teóricos para los temas competitivos o, incluso, para los corporativos cuando se estudia la estructura. En este sentido, preguntas sobre la dirección de esta actividad, las afines con su operación, así como las actividades que se llevan a cabo para tener acceso al gobierno (o sobre los documentos con los que se apoyan las posturas de la empresa) se quedan sin respuestas, y este también es el caso cuando se indaga por la relación, en la estructura organizacional, entre lo competitivo y las acciones estratégicas institucionales. Estos son cuestionamientos para los que se hacen aportes teóricos en este trabajo.

5.3 LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES DE ARGOS EN EL ENTORNO COLOMBIANO ENTRE 1960 Y 2007 Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DESDE LA CUAL ACTÚA

Argos, como empresa cementera colombiana fundada en 1934, se ocupó de las reglas de juego formales que enmarcaban sus actividades. En el medio siglo estudiado (1960-2007) se rastrearon 94 acciones estratégicas institucionales adelantadas por la empresa para lograr que el marco institucional colombiano le fuera favorable o, mínimamente, que no la perjudicara (ver Capítulo 4). En este proceso se diferenciaron acciones encaminadas a intervenir sobre la normatividad tributaria y sobre lo relacionado con el control de precios y las temáticas laborales, ambientales y mineras. Además de estos temas se reconoció el peso de lo afín con los derechos de propiedad y, en los últimos años, la forma como la empresa asumió prácticas de gestión que, si bien no todas son obligatorias en el marco regulatorio colombiano, sí son necesarias para competir a nivel internacional. Este es el caso de las acciones de responsabilidad social.

5.3.1 Las clases de reglas de juego sobre las que intervino Argos

El estudio del caso Argos en el entorno colombiano puso de presente que la empresa se interesó por dos tipos de reglas: las que tienen que ver con los *derechos de propiedad* y las que *reglamentan el negocio cementero* (ver Figura 5.1).

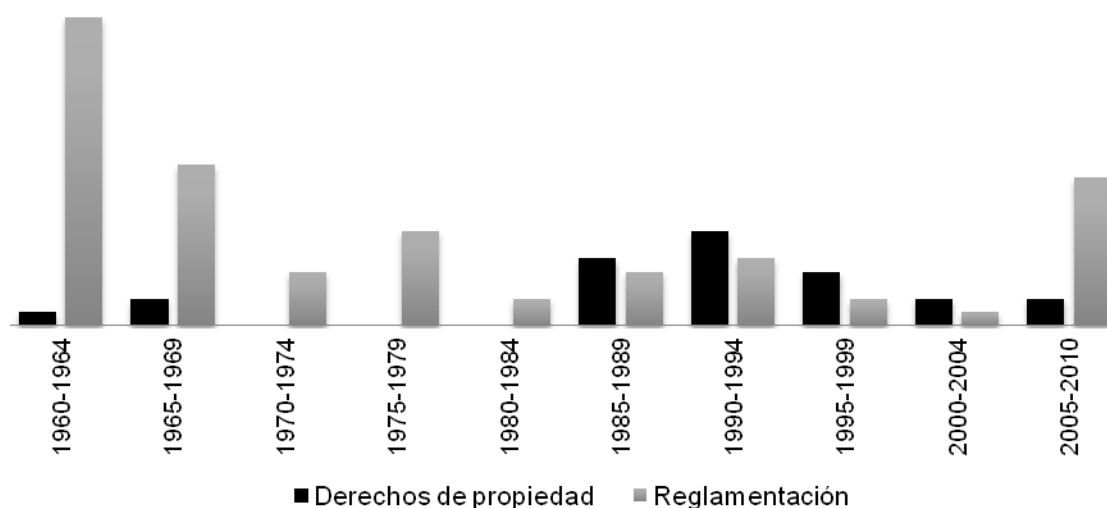


Figura 5.1. Tipo de regla

Fuente: Anexo 1

La continuidad de las acciones sobre lo afín con la reglamentación de los negocios sobresale durante el período estudiado y a la par con estos temas se reconoce cómo, por períodos, lo relativo a los derechos de propiedad acaparó la atención de la empresa. Al considerar las condiciones de orden público por las que pasó Colombia entre la segunda mitad de la década de los ochenta y hasta los primeros años del nuevo siglo, esta situación puede ser entendible.

Lo relacionado con los derechos de propiedad demandó la atención de la empresa desde su fundación. En el período estudiado, fue referido por primera vez en la coyuntura de 1970, cuando las acciones de un grupo guerrillero empezaron a poner en jaque al Estado

colombiano.⁶⁹ Antes de esa fecha, la Andi tuvo a su cargo el apoyo al Estado ante las amenazas que surgían de los paros nacionales. Sobresale cómo la reforma constitucional de 1968 no acaparó la atención de los informes de resultados de la empresa y, sin embargo, el gremio industrial puso a consideración sus puntos de vista sobre los cambios en el marco general de los derechos de propiedad. A partir de 1986 y hasta el 2004 las acciones oportunistas de terceros —narcotraficantes, grupos guerrilleros y paramilitares, entre otros— empezaron a preocupar a la empresa.

En síntesis, tanto los cambios constitucionales en materia de derechos de propiedad, como la incapacidad del Estado para hacer cumplir tales derechos, demandaron acciones de Argos. Los cambios constitucionales modificaron las condiciones de seguridad de la propiedad y en esos casos, y por diferentes medios, la empresa puso a consideración su punto de vista. En cuanto a la aplicación de las reglas en temas de propiedad, Argos enfrentó un sinnúmero de amenazas y ante ellas optó por pedir la intervención del Estado para garantizar sus derechos. El caso estudiado pone de presente cómo en Colombia la amenaza para las empresas surge de la debilidad estatal para hacer respetar los derechos de propiedad, más que del Estado expropiador.

En cuanto a la reglamentación del negocio, diversos temas acapararon la atención de la empresa. Este es el caso del control de precios, lo tributario, la aplicación de la reglamentación laboral, las licencias de importación y el tema ambiental, entre otros. Algunas de estas temáticas mantuvieron su importancia durante todo el período estudiado, mientras otras tienen relación con el modelo económico en vigencia así como con su trascendencia en el ámbito internacional (ver Figura 5.2).

⁶⁹ Las referencias a los temas no implican que la empresa hubiera adelantado acciones estratégicas institucionales, y este fue el caso cuando Argos hizo comentarios sobre las condiciones de orden público en los años señalados.

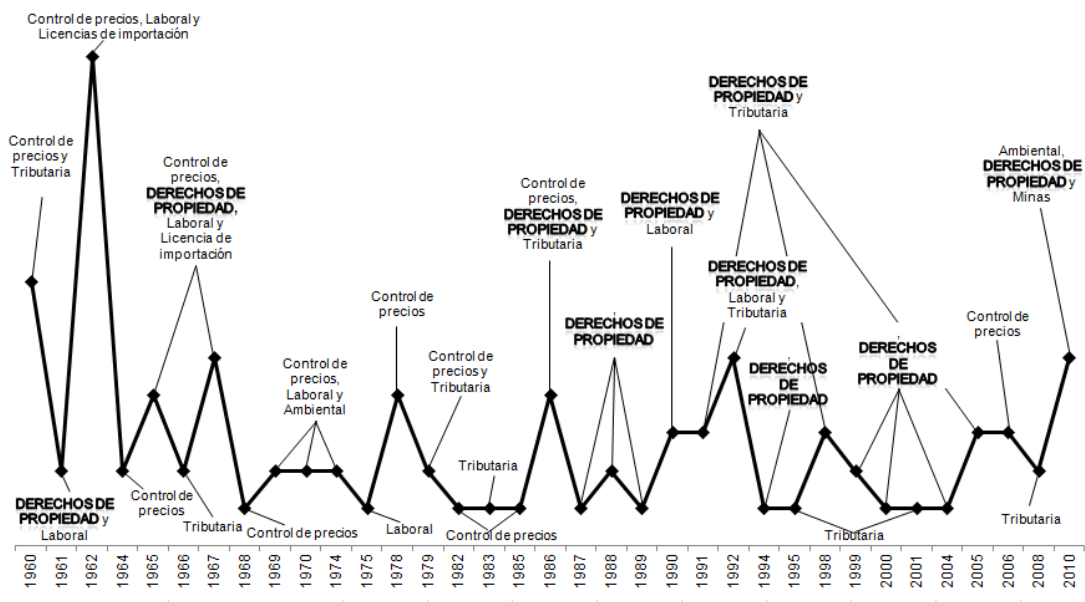


Figura 5.2 Las principales temáticas institucionales que demandaron acciones de Argos
 Fuente: Anexo 1

El período estudiado se inició con las referencias a los cambios en la reglamentación de tipo tributario. Esta temática mantuvo su importancia durante el medio siglo estudiado, independientemente del modelo económico de desarrollo. En relación con lo tributario, la empresa se ocupó del articulado de las normas y cuando lo consideró necesario intervino para modificarlo. Este fue el caso en el proceso de discusión de la Ley 81 de 1960 y así también en el de la Ley 663 de 2000. Argos también promovió cambios en la normatividad con efectos tributarios. Además de los cambios en la normatividad tributaria, la aplicación de las reglas en la materia también demandó la atención de la empresa cementera. Ejemplos de ello se pueden observar en los reclamos adelantados por la aplicación del impuesto Paz del Río y por la búsqueda de exenciones aprobadas en la Ley 81 de 1960. Frente a estas últimas, se destaca cómo las diferentes empresas vinculadas con Argos llevaron a cabo tales acciones, que en algunos casos fueron exitosas.

Los primeros años de la década de los sesenta se vieron marcados por una escasez de divisas que fue enfrentada por el Estado colombiano con un control severo sobre las

licencias de importación. Esta temática institucional ganó así una posición privilegiada entre las que demandaron la atención de la empresa.

El control de precios fue sin duda la reglamentación que más preocupó a la empresa cementera entre 1960 y 1990. El control de precios del cemento por parte del Estado requirió múltiples acciones de la empresa. Argos buscó que se eliminara tal control, o que el cemento fuera retirado de la lista de los artículos de primera necesidad, y ante la imposibilidad de lograrlo, intervino para obtener nuevos precios para el producto. Con la llegada de la apertura económica la época del control de precios pareció superada, sin embargo, el interés político, así como la regulación antimonopolio, generaron nuevas amenazas para la operación de las empresas en la forma de control de precios que demandaron nuevas acciones estratégicas institucionales por parte de Argos.

Todos los temas institucionales referenciados fueron objeto de comentarios por parte de Argos en sus informes para los accionistas. Esto contrasta con la postura de la empresa sobre los cambios en la normatividad laboral, de gran importancia en el contexto colombiano. Argos no se pronunció sobre los cambios en la normatividad laboral pero sus intereses estuvieron representados por la Andi. El gremio empresarial presentó memoriales con los cuales buscaba modificar diversas reglas laborales. Este fue el caso de las propuestas de reforma de 1969. Así mismo, el gremio empresarial trató de bloquear algunos proyectos en materia laboral, tal como se observó frente a las propuestas de 1970 sobre pensiones de jubilación, invalidez y vejez.

Por su parte, la aplicación de la normatividad laboral en cuanto a las relaciones colectivas sí fue objeto de pronunciamientos y de acciones por parte de la empresa y, sin duda, acaparó la atención de Argos durante buena parte de la década de los setenta. Después de 1990 las relaciones empresa-sindicato se suavizaron, al punto que en el 2005 se firmó una convención colectiva única entre Argos y los diferentes sindicatos de las empresas del grupo cementero, que antecedió a la fusión de estas bajo el nombre de Cementos Argos S. A.

En 1990 y 1991, y a la par que se discutía la nueva Constitución, se dio un cambio en el modelo económico de desarrollo en Colombia, y del modelo de sustitución de importaciones se pasó a la apertura. En estas reformas, en gran medida, la Andi mantuvo la vocería de las empresas, llevó a cabo acciones con el fin de conseguir la eliminación de la retroactividad a las cesantías y apoyó la reforma a la seguridad social. El cambio en el modelo económico generó reacciones encontradas en Argos, pues significaba una nueva manera de gestionar las empresas.

La reglamentación minera es otro tema de gran importancia para Argos, y de ello da cuenta toda su historia. En los primeros años estudiados se llevaron a cabo reclamos por la aplicación de la legislación. Más recientemente, por la importancia que han adquirido los negocios mineros en el mundo y por su alto impacto ambiental y social, la reglamentación minera ha pasado a demandar acciones de Argos también en la etapa de definición. Es así como la empresa intervino en el proceso de discusión del código minero (la Ley 1382 de 2010), buscando modificaciones en el articulado, e incluso ha interpuesto demandas sobre la constitucionalidad de esta norma.

Argos también se ha ocupado de lo ambiental y ha participado tanto en la definición como en la aplicación de la normatividad en este sentido. El tema ambiental ha sido objeto de reglamentación desde la década de los cuarenta y ha ido ganando espacio tanto en el país como a nivel internacional, hasta el punto de que hoy hace parte de los derechos humanos. Recientemente Argos ha optado por intervenir de manera directa sobre los cambios en las reglas de juego buscando proteger sus intereses pero teniendo en cuenta que es un tema que mueve la sensibilidad en diferentes públicos. Adicionalmente, en materia ambiental la empresa ha publicitado la forma como cumple las reglas y, en ciertas cuestiones, ha optado por seguir estándares internacionales superiores a lo que se impone en Colombia.

No todas las acciones de responsabilidad social son obligatorias en Colombia; sin embargo, desde 1986 Argos eligió informar sobre las acciones de responsabilidad social que adelanta

la empresa. Al igual que en el tema ambiental, la empresa ha optado por alcanzar estándares de gestión definidos internacionalmente. Antes de la fecha mencionada, Argos adelantaba acciones en el tema, aunque no comunicaba sobre ellas. Este es uno de los cambios que se reconoce en cuanto a las prácticas de responsabilidad social. En 2007 la empresa asumió el Pacto Global de la ONU como marco de sus acciones en esta temática.

En contraste con lo que ocurre en otros países en lo afín con los derechos de propiedad, el caso colombiano puso de presente que las empresas, en este entorno, se deben ocupar tanto de lo relacionado con la reglamentación del negocio como de los derechos de propiedad y que, incluso en algunas coyunturas, estos últimos demandaron las mayores acciones de la empresa.

5.3.2 Las etapas de las reglas en que intervino Argos

Además de los tipos de reglas, es notorio cómo Argos en el contexto colombiano intervino en dos momentos de las reglas de juego formales. Es así como la etapa de *definición* de las reglas demandó acciones de la empresa, al igual que el momento de la *aplicación* de las normas (ver Figura 5.3).

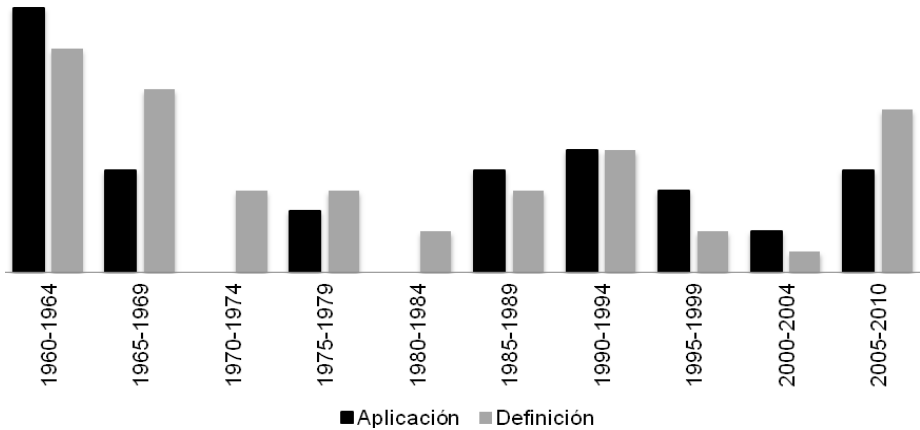


Figura 5.3. Etapas de intervención
Fuente: Anexo 1

Tanto la aplicación como la definición de las reglas de juego formales acapararon la atención de la empresa. Es importante señalar cómo en el caso colombiano no es suficiente

estar al tanto de la definición de las reglas y, tal como se observó, la etapa de la aplicación también alberga amenazas y oportunidades para los intereses de la empresa. Lo que ocurrió con el cerro Albornoz o con los impuestos que se podrían generar con la fusión de las distintas cementeras de Argos ejemplifican la importancia de la etapa de aplicación de las normas para los intereses de la empresa.

Es innegable que participar en la etapa de definición, especialmente en lo relacionado con la reglamentación del negocio, requiere de información oportuna sobre los proyectos que implican cambios en las reglas de juego formales. En todo el proceso estudiado se reconoció cómo Argos ha asignado esta responsabilidad a diferentes personas y organizaciones.

5.3.3 Las acciones estratégicas institucionales adelantadas por Argos entre 1960 y 2007

Desde lo estudiado en el caso Argos se puede reconocer que la empresa adelantó diferentes tipos de acciones estratégicas institucionales. En el marco definido por las clases de reglas de juego formales (derechos de propiedad y reglamentación del negocio) sobre las que interviene la empresa y de las etapas (definición y aplicación) se diferenciaron nueve clases de acciones estratégicas institucionales: *poner a consideración*, *respaldar*, *pedir* y *participar* cuando se trata del ámbito de los derechos de propiedad, y acciones que tenían la finalidad de *modificar*, *promover*, *bloquear*, *asegurar* y *reclamar* en el caso de la reglamentación del negocio. Mientras unas de ellas fueron llevadas a cabo en la etapa de definición de las reglas, otras se configuraron cuando se buscó intervenir sobre la aplicación de las normas (ver Figura 5.4).

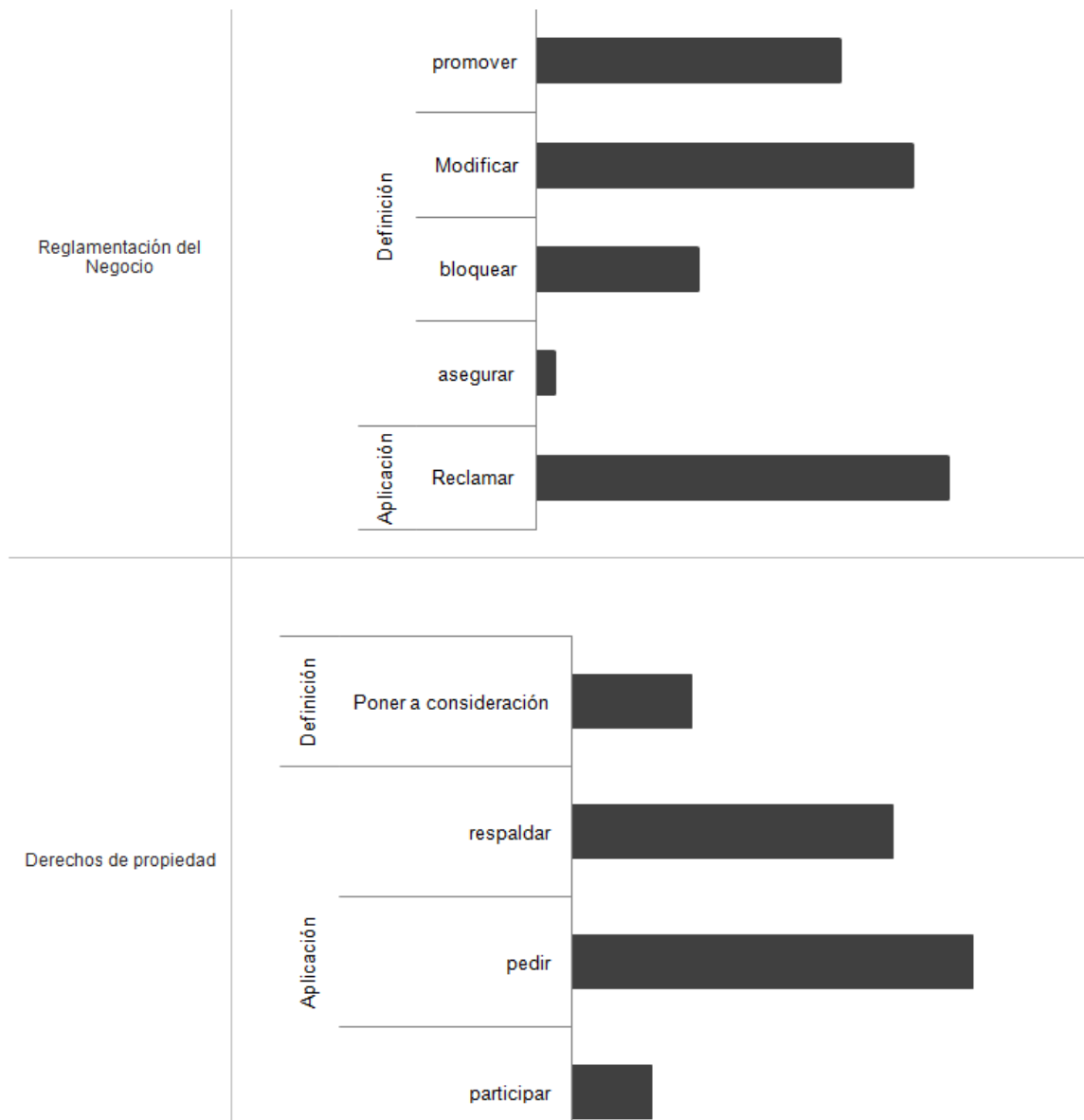


Figura 5.4 Frecuencia de las acciones estratégicas institucionales

Fuente: Anexo 1

Cabe resaltar que la empresa no interviene en ciertos cambios, y este es el caso con las temáticas institucionales formales que no son de su interés por el objeto mismo del negocio, y en aquellas reglas que la empresa encuentra adecuadas a sus intereses. Esta situación es visible en la negociación del TLC con Estados Unidos. Frente a este tema, un ejecutivo de Argos reconoció que la empresa no interviene porque no obtendría beneficios del tratado, ya que el cemento entra al mercado estadounidense con cero aranceles.

Entre las acciones que se llevaron a cabo frente a la reglamentación de los negocios, *modificar* fue la más frecuente, y significa intervenir sobre el articulado para hacer variaciones más o menos accesorias. De las acciones de *modificar* se pueden listar diversos ejemplos en las más variadas temáticas de reglamentación. En materia tributaria se buscó *modificar* el articulado de la Ley 81 de 1960; en el control de precios se abogó por la *modificación* del sistema de control y por sacar al cemento de la lista de los productos de primera necesidad. Así mismo, con diversos memoriales sobre reglas laborales se buscó *modificar* el contenido de las normas en esa materia.

Por otra parte, *reclamar* es una acción que adelanta la empresa cuando hay dudas sobre la manera de aplicar la norma. La empresa ha llevado a cabo reclamos en diversos temas, como los tributarios, laborales y de control de precios. Entre estos sobresale el reclamo que adelantó Argos frente a la administración de impuestos luego de la fusión que dio lugar a Cementos Argos S. A. en 2005. En la Figura 5.5 se identifican los tipos de acciones adelantadas para cada una de las temáticas institucionales estudiadas.



Figura 5.5 Tipos de acciones por temáticas institucionales

Fuente: Anexo 1

De todas las acciones estratégicas institucionales, las que demandan la mayor capacidad de la empresa para intervenir sobre la reglamentación de los negocios son las de *promover*. Cuando se busca promover, la empresa debe elaborar el articulado, propiciar su discusión y buscar el apoyo de diferentes grupos, y especialmente de la autoridad de quien va a emanar la norma. *Promover* fue una acción que adelantó la Andi en materia laboral cuando en 1970 *promovió* un proyecto sobre pensiones de jubilación, invalidez y vejez que le fuera más favorable que el presentado por el Congreso. En los últimos años sobresalió la labor adelantada por Argos en la reglamentación de las zonas francas con beneficios tributarios (ver Figura 5.6).

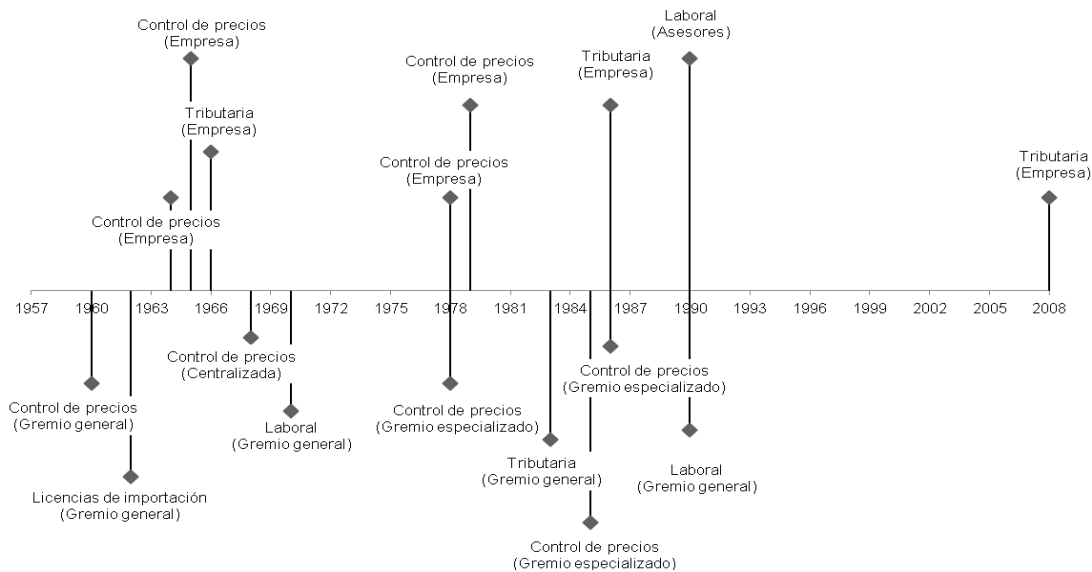


Figura 5.6 Alternativas estructurales y la acción de promover

Fuente: Anexo 1

Modificar, reclamar y promover requieren de un gran conocimiento en la temática en discusión. Es decir, demandan experticia tributaria, laboral, minera o ambiental. Para estas acciones es fundamental poder prever los efectos de las propuestas sobre los resultados que busca la empresa, y las fortalezas de la Andi en este sentido eran indiscutibles. En años recientes la empresa promovió las zonas francas, y en esta actuación se pudo reconocer cómo su experticia frente a lo institucional formal se había desarrollado.

Las acciones dirigidas a *bloquear* los proyectos normativos son aquellas que tienen el propósito de evitar la aprobación y vigencia de una norma. Estas acciones fueron frecuentes en temas laborales durante las dos primeras décadas del período estudiado, cuando los representantes de las centrales obreras propusieron diversos proyectos con efectos negativos para la operación de la empresa. Esta fue la acción que adelantó la Andi ante la propuesta de copropiedad, cogestión y coparticipación que se tramitó en el Congreso. Otro caso que ejemplifica bien estas acciones fue la situación que surgió cuando se trató de controlar el precio del cemento so pretexto de beneficiar a las clases populares. Argos

bloqueó esta propuesta. Después del año 2000, la empresa empezó a aprovechar el espacio de las Altas Cortes para *bloquear* algunas reglamentaciones, y las acciones adelantadas frente a la manera de aplicar la estampilla pro-hospital en el departamento del Atlántico ejemplifican tal situación.

Para *bloquear*, el conocimiento jurídico es el que prima. En los primeros años, este tipo de experiencia la tenía la Andí. Ahora es frecuente que la empresa contrate asesores que asuman tales actividades. Las acciones de *bloquear* no han sido las más frecuentemente publicitadas, incluso se podría decir que la participación de la empresa en este sentido se ha tratado de mantener en secreto.

Solo en un caso se identificó que Argos llevó a cabo la acción de *asegurar*. Con esta, la empresa buscó certeza frente a la vigencia y la forma de aplicación de una norma, la Ley 223 de 1995. El objetivo de este proceder era *asegurar* que la norma fuera aplicada de la forma como en Argos se esperaba y que beneficiara al proyecto Columbus (2008). El poder de las Cortes, en buena medida, se reconoce en esta actividad y es resultado de los cambios en la Constitución de 1991. En esta acción, al igual que en la de bloquear, el conocimiento más valorado es el jurídico.

Pasando ahora a lo relacionado con los derechos de propiedad, sobresale cómo, en términos generales, las acciones de las empresas son más respetuosas. Las empresas apoyan al Estado, contribuyen a su permanencia, lo respaldan y, si bien participan tanto en la etapa de definición como en la de aplicación, sus acciones son más recatadas.

Los cambios en la Constitución, el marco por excelencia de los derechos de propiedad, son poco usuales, si se compara con la frecuencia de cambio de normas inferiores, y frente a estos cambios del mayor nivel la empresa se mostró cuidadosa. Su actitud fue un poco expectante, y buscó *poner a consideración* sus opiniones, pero su intervención fue prudente si se compara con su participación en cuanto a la reglamentación de los negocios.

En contraste con lo que ocurrió en la etapa de definición, y por las condiciones mismas de la debilidad del Estado para hacer respetar los derechos sobre la vida y los bienes, Argos adelantó tres tipos de acciones en la etapa de aplicación de los derechos de propiedad: las de *respaldar*, *pedir* y *participar*. Para todas las acciones relacionadas con los derechos de propiedad, la legitimidad de quien las lleva a cabo es fundamental. Cabe reconocer que esta legitimidad se puede ir ganando o perdiendo, por condiciones tanto del actor como del entorno, es decir, no es estática en el tiempo. En los primeros años del estudio esta legitimidad la ostentaba la Andi, pero en años recientes las empresas y sus administradores la han ganado.

Respaldar es una acción que adelantó la empresa en momentos en los que la institucionalidad se puso en riesgo; este fue el caso en los paros nacionales (los de 1965, por ejemplo) y durante la presidencia de Samper (1994-1998). En las situaciones mencionadas la empresa *respaldó* la democracia por medio de comunicados y mantuvo silencio ante las solicitudes de renuncia del presidente de la república que provenían del gremio de los industriales y de otras empresas que conforman al Grupo Empresarial Antioqueño.

Por su parte, *pedir* es la acción que la empresa adelantó cuando la vida de las personas vinculadas estaba en peligro o cuando sus bienes estaban amenazados. Es claro que en los atentados contra la vida y los activos, la empresa *pidió* la acción de las autoridades competentes, y este también fue el caso cuando las invasiones al Cerro Albornoz se estaban llevando a cabo (2010). En estas acciones se reconoce una experiencia valiosa de Argos en el manejo de los problemas de orden público, pues trabajar en un país con una variedad de actores armados y desempeñar su actividad productiva en zonas especialmente convulsionadas le han hecho entender la importancia de mantenerse del lado del Estado y de ser cuidadosa en situaciones en las cuales se involucran diferentes grupos humanos.

Para Argos ha sido muy importante la labor que hacen los gerentes de las empresas centralizadas (y hoy de las plantas), cuando ha sido necesario *pedir* la acción de las

autoridades locales ante algún hecho. Es posible que estos ejecutivos sean más reconocidos a nivel local que lo que son los de Argos. En el entorno local de las plantas, la Andi tampoco ha sido un interlocutor válido.

Entre *pedir* y *reclamar* hay diferencias. Mientras la primera acción es una solicitud que tiene en cuenta que el Estado no es el que lesiona los intereses de la empresa, en el acto de *reclamar* la empresa es más incisiva, pues se considera acreedora al derecho que reclama, y en estas situaciones resolver favorablemente la solicitud sí está dentro de las atribuciones del Estado.

Por otro lado, *participar* es una acción que se ha identificado en los procesos de paz que ha adelantado el Estado colombiano con diferentes grupos al margen de la ley. Frente al proceso de paz con el grupo guerrillero de las FARC la empresa optó por *participar*, y uno de los miembros de la Junta Directiva de Argos estuvo en la mesa de negociaciones con el mencionado grupo guerrillero. Adicionalmente, el presidente de la Andi también fue parte de dicha comisión.

Las temáticas institucionales de importancia para Argos han demandado diferentes tipos de acciones. Mientras en algunas situaciones se ha adelantado un solo tipo de acción, en otras se han requerido diferentes acciones estratégicas institucionales. En esta categoría se encuentran las temáticas tributarias y laborales, así como las de control de precios y las mineras.

Como se reseñó, los derechos de propiedad han demandado acciones diferentes a aquellas que se han adelantado frente a la reglamentación del negocio, y en algunos temas se reconoce también variedad de acciones. Esta es la situación cuando Argos se vio afectado por las acciones de los grupos al margen de la ley.

El recorrido anterior pone de presente cómo los temas tributarios y laborales y el control de precios demandaron una amplia gama de acciones de las empresas. Tal situación puede ser

explicada por la permanencia de estos temas y por su impacto sobre los resultados de la empresa.

En cuanto a las fortalezas requeridas para adelantar las acciones estratégicas institucionales, se reconoce que para lo relacionado con la reglamentación de los negocios se requiere experiencia temática y jurídica, mientras que las acciones encaminadas hacia los derechos de propiedad requieren, por encima de todo, legitimidad. En la Tabla 5.1 se resumen los requerimientos para adelantar acciones estratégicas institucionales.

Tabla 5.1 Requerimientos técnicos operativos para las acciones estratégicas institucionales

| (AEI) / Requerimiento | Derechos de propiedad | | | | Reglamentación del negocio | | | | | |
|-----------------------------|--|--------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| | Definición | Aplicación | | | Definición | | | | Aplicación | |
| | <i>Poner a consideración</i> | <i>Respaldo</i> | <i>Participar</i> | <i>Pedir</i> | <i>Promover</i> | <i>Modificar</i> | <i>Bloquear</i> | <i>Asegurar</i> | <i>Reclamar</i> | |
| Acceso | Requiere ser reconocido como interlocutor a nivel nacional y por diferentes actores | | | Reconocimiento local | Acceso privilegiado | | Todos tienen acceso | | | |
| Publicidad | Es importante | Es muy importante | No es importante | | Es importante | | No se publicita | No es importante | | |
| Legitimidad | Es determinante | | | Contribuye | | No es tan importante | | | | |
| Experiencia jurídica | Contribuye | | No es lo más importante | | | Contribuye | | Es muy importante | | Contribuye |
| Experiencia temática | Contribuye | | No es lo más importante | | | Es muy importante | | No es tan importante | | Es muy importante |

Elaborada por la autora

El estudio de las acciones estratégicas institucionales permitió reconocer, además de la legitimidad y de experiencia jurídica y temática, el acceso y el manejo de la información como factores de importancia para poder intervenir en lo afín con las reglas de juego formales. El acceso es determinante en temas de derechos de propiedad y la publicidad es fundamental para llevar a cabo acciones de *respaldo*. En contraste con lo anterior, las acciones enfocadas hacia *bloquear* son poco informadas.

5.3.4 Las alternativas organizacionales desde las cuales Argos ha adelantado las acciones estratégicas institucionales

Como se reseñó, Argos adelantó nueve tipos de acciones estratégicas institucionales y para estas acciones contó con cinco alternativas para la operación. En esta gama se identifican la empresa y las compañías centralizadas, la Andi, el ICPC y los asesores independientes, y se reconoce la permanencia de las alternativas y cómo algunas de ellas adquirieron mayor brillo que las demás en algunos períodos, en algunas etapas —definición y aplicación— y en algunos temas (ver Figura 5.7)

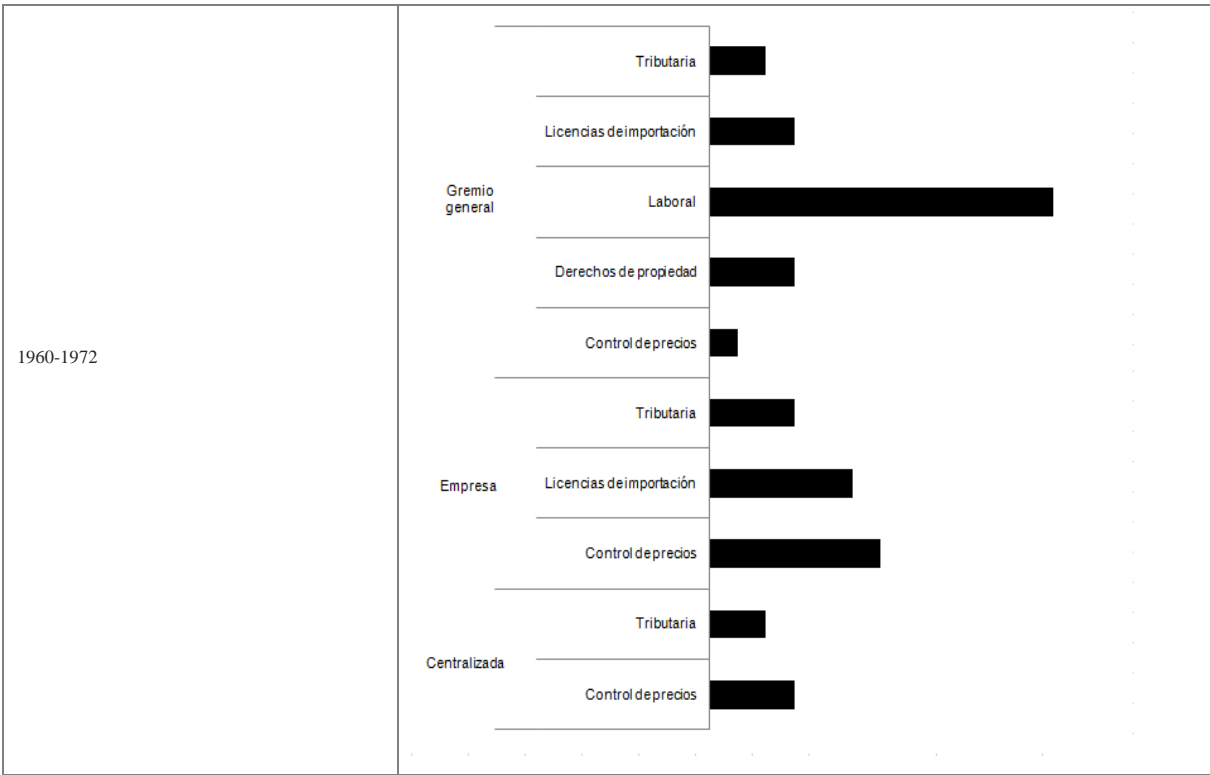




Figura 5.7 Alternativas estructurales por temáticas institucionales

Fuente: Anexo 1

La Andi fue fundada en 1944 y Argos participó y fue parte de su Junta Directiva Nacional ininterrumpidamente hasta 1960, y ha regresado a este órgano de dirección en diferentes oportunidades. En algunos momentos la Andi se ha reconocido como el gremio empresarial más importante del país. Este reconocimiento puede tener relación con el número y la calidad de sus asociados —las principales industrias en el entorno de sustitución de importaciones—, así como por las causas que ha defendido y por las posturas que ha asumido. Esto se identifica en los contenidos de sus declaraciones y en las renuncias a intervenir en algunos asuntos. También en la forma como ha apoyado a buena parte de los gobiernos del país cuando su continuidad parecía dudosa.

Si bien los intereses de las empresas son los que se han privilegiado, la Andi ha buscado sopesarlos con los intereses nacionales. Adicionalmente, el gremio empresarial siempre entendió la importancia de ganarse el respeto de la opinión pública, de construir legitimidad, y en sus declaraciones son frecuentes las referencias al interés nacional. La Andi ha contado en su nómina con reconocidos especialistas, sobre todo en temas tributarios o laborales, de interés para todos los afiliados.

La Andi definió unas políticas en relación con las temáticas sobre las que interviene y con respecto a las posturas que defiende. Esta manera de actuar, entre otras cosas, le ha conferido una legitimidad que le permite ser reconocida como interlocutora válida en diferentes procesos de las reglas de juego formales. Tal vez los más sobresalientes son aquellos en los que el Estado de derecho ha estado en riesgo, durante los procesos constitucionales y de negociación con los grupos al margen de la ley. La Andi también representó los intereses de los empresarios en las diversas comisiones tripartitas (empresa-trabajadores-gobierno) que se constituyeron para trabajar temas en conflicto.

Como se refirió, la Andi ha contado con numerosos afiliados, lo que sin duda contribuye a su poder de negociación frente al Estado colombiano. Sin embargo, el número de afiliados como fortaleza tiene otro lado oscuro: la divergencia de intereses cuando se está frente a un cambio en la reglamentación de los negocios de diferentes sectores económicos.

La Andi se ha destacado como la alternativa de elección cuando se discute un cambio en las instituciones que definen los derechos de propiedad, y su voz ha sido potente en temas laborales y tributarios. Esto contrasta con su reticencia para defender los intereses de los cementeros ante el control de precios. La Andi ha sido la alternativa de Argos en muchos momentos, en especial cuando lo afín con los derechos de propiedad estaba en juego.

Adicionalmente, la Andi ha buscado mantenerse lejos de los reclamos y, en contraste con lo anterior, ha participado en el proceso de negociación con grupos al margen de la ley. En el concepto de algunos, el gremio empresarial ha perdido poder, y posiblemente sea cierto, especialmente cuando se considera la importancia que alcanzó en algunos momentos de la historia colombiana reciente; sin embargo, en ciertos temas sigue teniendo legitimidad y es la voz de los empresarios en lo relacionado con los derechos de propiedad.

El ICPC nació por la necesidad de las empresas cementeras de contar con un gremio que representara sus intereses frente al control de precios, que es sin duda un tema neurálgico para estos negocios. Este gremio especializado también intervino cuando los sindicatos de trabajadores cementeros pararon todas las empresas del sector. El gremio cementero se fue ganando un espacio como especialista en el tema, a partir de sus estudios, de su centro de documentación, de los eventos que realizaba, entre otras actuaciones. En el periodo de tiempo estudiado, se pudo reconocer cómo el gremio cementero, precisamente por los cambios en las lógicas del modelo económico, empezó a ser motivo de sospecha, a ser objeto de cuestionamientos. Este gremio fue liquidado en 2009.

Argos, por su parte, como alternativa para llevar a cabo acciones estratégicas institucionales, ha contado con acceso al Estado. En sus primeros años, esta era una de las funciones del gerente de la empresa y de miembros de la junta directiva. Este acceso, su reconocimiento y su importancia, posiblemente por el aporte que hace a la economía y por su forma de actuar, ha tenido diferentes momentos. Mientras en algunos períodos ha tenido acceso privilegiado al ejecutivo, su nombre también se ha visto con recelo en algunos

medios y momentos. Ser parte del Grupo Empresarial Antioqueño debe tener un impacto sobre su capacidad para acceder al Estado. Argos se ha fortalecido para intervenir, y para ello ha formalizado las acciones estratégicas institucionales en la organización. En temas como el minero o el ambiental cuenta con especialistas temáticos y jurídicos en cuyas manos están no solo algunas de las acciones estratégicas institucionales, sino además las relaciones con los gremios.

Las empresas centralizadas, por su parte, han adelantado diferentes acciones. Esta ha sido la alternativa operativa para las acciones estratégicas que reclaman por legitimidad local, que es de gran importancia cuando se trata de pedir protección para los derechos de propiedad; y esta también fue una alternativa cuando Argos se quedó sin representación en lo relacionado con el control de precios en la década de los sesenta. En contraste con ello, se reconoce cómo en los últimos años de Argos como grupo cementero, la empresa centralizó algunas acciones estratégicas institucionales, y Cementos Paz del Río las asumió para todas las empresas del grupo. Al igual que en otros temas, las funciones centralizadas de Argos no han estado en cabeza de un centro corporativo, sino que las empresas del grupo han adelantado funciones para todas las demás.

Los asesores han ocupado un lugar destacado en relación con las acciones estratégicas institucionales, especialmente después del año 2000. En ellos se destaca su experiencia y su capacidad de mantener en secreto a la empresa representada. Estas dos características han sido importantes para llevar a cabo su labor, especialmente cuando se ha buscado bloquear algunas normas.

La Andi se ha enfocado en la etapa de definición de las reglas, en lo relacionado con la reglamentación del negocio, y su papel ha sido sobresaliente cuando se trata de los derechos de propiedad. En relación con estos últimos, la Andi también ha sido protagonista en buena parte de las acciones de la etapa de definición. Por su parte, el ICPC cumplió su papel en el tema del control de precios. En este tema agenció los intereses de las cementeras tanto en lo relacionado con el cambio normativo como en la etapa de la

aplicación. En la Tabla 5.2 se comparan las alternativas estructurales desde los factores que las caracterizan. Es claro que mientras la Andi tiene acceso al legislativo y en algunos momentos, al ejecutivo, y ha trabajado por tener legitimidad. Pero se debe reconocer que este gremio no está disponible para intervenir en todos los temas. Por su parte los asesores no se caracterizan por ostentar legitimidad.

Tabla 5.2 Características de las alternativas estructurales

| Alternativa/factor | Alternativa Interna | | Alternativa Externa | | |
|-----------------------------|--|---|--|--|---|
| | Argos | Empresa Centralizada | Asesores Independientes | ICPC | Andi |
| Acceso | Ha sido fuerte frente a la rama ejecutiva y más en unos períodos que en otros. | Ha tenido fortaleza local, en los municipios. | En general, no tienen fortalezas en este sentido. En el caso se identificó un asesor con acceso al legislativo pero esto es una excepción. | Tuvo la voz de las cementeras ante organismos gubernamentales. | Tiene el mejor acceso. |
| Legitimidad | Ha tenido sus altas y bajas | Menor que la de Argos | No cuenta con ella | No fue la mejor | La más alta |
| Experiencia Temática | Ha buscado fortalecerla | No era su fuerte | Es una de sus mayores fortalezas, es un criterio para su elección. | Autoridad en temas cementeros | Reconocida en materia tributaria y laboral. Más recientemente ha adquirido fuerza en temas ambientales y mineros |
| Experiencia Jurídica | La mejoró | No era su fuerte | Es un tema que los define | Alguna | Es fuerte |
| Disponibilidad | Siempre | | Hay una variedad de alternativas | Alineado con las empresas cementeras | Limitada. Intervenir en ciertos temas podría poner en riesgo su legitimidad. Representa muchos intereses entre los cuales puede haber conflictos. |
| Cubrimiento | La empresa puede publicitar sus acciones o dejarlas veladas | | Pueden pasar desapercibidos | Algún cubrimiento | Mucho cubrimiento |

Elaborada por la autora

Argos como alternativa para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales

Argos ha asumido directamente algunas de las acciones. En los primeros años del período estudiado, Argos adelantó los reclamos y debió llevar a cabo algunas acciones en los

primeros años de la década de los sesenta, cuando la Andi decidió no intervenir en lo relacionado con el control de precios, y cuando no se había fundado el ICPC. En algunas coyunturas el presidente de la empresa, así como los ejecutivos de mayor nivel, también han adelantado acciones estratégicas institucionales. Cuando se considera a Argos como alternativa para adelantar acciones, se diferencia el papel que desempeñan los ejecutivos de las áreas funcionales de las que son adelantadas por los del máximo nivel jerárquico. Mientras los primeros se encargan de los reclamos, los ejecutivos de mayor nivel asumen las acciones en coyunturas especialmente difíciles y cuando se debe intervenir ante el presidente de la república.

En años recientes se puede reconocer un fortalecimiento de la capacidad de la empresa para intervenir sobre las instituciones formales, y especialmente un mayor compromiso con la seguridad de la empresa en materia jurídica. Argos cuenta hoy con una vicepresidencia cuyo objetivo es velar por la definición y aplicación de reglas formales propicias para su negocio, y para llevar cabo algunas de las acciones estratégicas institucionales en temas de trascendencia para la empresa.

Los aportes a las campañas políticas, los apoyos a las autoridades locales y la construcción de acceso

El caso Argos puso de presente que la empresa tiene una política de apoyo a las campañas de los candidatos a los cargos de elección popular. Esta política, que se caracteriza por hacer aportes iguales a las diferentes campañas, se ha definido como apoyos a la democracia y, más que buscar objetivos específicos, ha estado dirigida a construir acceso, tan necesario para algunas acciones estratégicas institucionales. En esta misma lógica también se identifican diversos aportes que se hacen a las administraciones locales de los lugares donde se ubican las plantas de la empresa.

5.3.5 Los instrumentos de apoyo a las acciones estratégicas institucionales

En el estudio de las acciones adelantadas por Argos y encaminadas a intervenir sobre las reglas de juego formales concernientes a la reglamentación del negocio, se identificó cómo

los estudios, los memoriales y los conceptos de expertos han sido los instrumentos de apoyo de elección. En los últimos años se observó que, además de los documentos, los foros de discusión han ido ganando un lugar en esta función.

Los documentos del tipo referenciado elevan la calidad de las discusiones y se esperaría que tuvieran un impacto positivo sobre la calidad de las reglas de juego formales. Para la empresa, los documentos escritos han mostrado ventajas en tanto evidencian sus posturas y acciones.

Los memoriales fueron frecuentes en materia laboral, y la Andi contaba con especialistas que se encargaban de su elaboración. Los estudios fueron comúnmente utilizados en las solicitudes de la empresa en materia de control de precios, e incluso el ICPC redactó algunos de ellos y fue reconocido como autoridad en temas cementeros. Por su parte, los foros han ganado un espacio importante en años recientes, y Argos ha participado en ellos. Este fue el caso en la promoción de las zonas francas así como en los temas ambientales.

5.3.6 El acople entre alternativas estructurales para las acciones estratégicas institucionales

Durante todo el período en estudio, Argos mantuvo una gama de alternativas entre las cuales seleccionaba aquella que tendría a su cargo una determinada acción estratégica institucional. En la Tabla 5.3 se presenta un resumen del número de acciones de cada tipo, que adelantaron las diferentes alternativas estructurales consideradas.

Tabla 5.3 Tipos de acciones por alternativa estructural

| Estructura | Acción | | | | | | | | |
|----------------------|----------|----------|-----------|------------|-------|-----------------------|----------|----------|-----------|
| | asegurar | Bloquear | Modificar | participar | pedir | poner a consideración | promover | reclamar | Respaldar |
| Asesores | | 2 | | | | 1 | 1 | | |
| Centralizada | | | | | 2 | | 1 | 4 | |
| Empresa | 1 | 1 | 3 | 1 | 8 | | 7 | 13 | 3 |
| Gremio especializado | | | 2 | | | | 3 | 3 | |

| | | | | | | | | | |
|----------------|---|---|----|---|----|---|----|----|---|
| Gremio general | | 6 | 16 | 1 | | 2 | 5 | 3 | 5 |
| Total general | 1 | 9 | 21 | 2 | 10 | 3 | 17 | 23 | 8 |

La Andi (gremio general) se especializó en algunas temáticas institucionales como lo tributario y lo laboral, y abandonó lo relacionado con el control de precios. Este gremio *modificó, promovió y bloqueó* varios proyectos normativos en cuanto a la reglamentación del negocio, y *puso a consideración, participó y respaldó* diversas normas y actuaciones en relación con los derechos de propiedad y el orden público. Si bien el gremio industrial no se ocupó de los reclamos, una excepción fue el tema de las licencias de importación.

En una variedad de temas la Andi propuso *modificaciones* a los articulados de los proyectos normativos. Ejemplos de lo anterior se pueden ver en el proceso de la Ley 75 de 1986 en materia tributaria y en los procesos de la Ley 100 en lo laboral, y del conjunto que forma parte del cambio en el modelo económico. Este gremio también *promovió* proyectos como la eliminación de la doble tributación en 1966 y los beneficios tributarios a las exportaciones, que dieron lugar a la Ley 48 de 1983, la eliminación de la retroactividad en las cesantías en 1967 y otras reglas en materia pensional. El gremio empresarial *bloqueó* reformas en materia laboral, como las que establecían la estabilidad laboral en 1974 y una reforma a las pensiones de jubilación en 1970. Así mismo, la Andi *bloqueó* la Ley 1382 de 2010 en materia minera.

Adicionalmente, en cuanto a los derechos de propiedad, el gremio empresarial *respaldó* al gobierno en los paros nacionales, y en el año 2003 en el proceso de paz con los paramilitares. *Puso a consideración* el punto de vista de los empresarios en la reforma constitucional de 1968 y en el proceso constitucional de 1991. Así mismo, la Andi *participó* en el proceso de paz durante el gobierno de Pastrana.

La Andi tuvo un desempeño sobresaliente en lo relacionado con las reformas de tipo tributario y en lo laboral. En los últimos años la tarea del gremio empresarial se ha visto reducida y estas actividades han sido asumidas directamente por la empresa; además, los

asesores han empezado a desempeñar parte de las acciones que antes adelantaba el gremio (ver Figura 5.7).

En los primeros años del período estudiado, Argos se ocupó de los *reclamos* en materia laboral y tributaria, y ante la decisión de la Andi de abandonar las acciones sobre el control de precios, la empresa debió asumir tal actividad y se encargó directamente de buscar *modificaciones* a las propuestas en esta temática. Después de 1986, cuando las condiciones de orden público se hicieron críticas, la empresa *pidió* la protección del Estado y posteriormente *respaldó* de manera decidida al gobierno Samper. La mayor capacidad de la empresa para intervenir sobre las reglas de juego formales se observó cuando *promovió* la normatividad en lo relacionado con las zonas francas y también con su participación en el *bloqueo* a la ley que proponía “el cemento social” y que definía un precio por debajo de los costos para un porcentaje de la producción de la empresa. Esta mayor capacidad de intervención se debe, en parte, al fortalecimiento de la estructura organizacional interna de la empresa, que se inició con la centralización de Cementos Paz del Río en el año 2000. Argos cuenta hoy con una vicepresidencia encargada de la seguridad normativa de la empresa, entre cuyas funciones sobresalen las acciones estratégicas institucionales.

Así mismo, Argos delegó en Cairo y en otras de las empresas asociadas las acciones relacionadas con el control de precios, es decir, las *modificaciones* a los proyectos y los *reclamos* en la materia. Esta manera de actuar frente a las reglas de juego formales se observó en los primeros años del período estudiado. Los problemas con respecto al control de precios motivaron la creación del ICPC en 1973, y a partir de ahí fue este gremio de los cementeros el que tuvo a su cargo lo relacionado con esta temática institucional. El ICPC (gremio especializado) se encargó tanto de la *modificación* como de los *reclamos* en el tema de control de precios. En el paro laboral de 1975 el gremio *reclamó* ante el Estado la declaratoria de ilegalidad de la huelga.

Los intereses de Argos estuvieron representados por la Andi durante el proceso constituyente de 1991, *poniendo a consideración* algunos puntos de vista. Sin embargo,

Argos no se limitó a las acciones desde el gremio y conformó con otros grupos empresariales un frente de intervención exclusivo para este propósito. La empresa también *participó* en las negociaciones con el grupo guerrillero de las FARC durante la presidencia de Pastrana Arango (1998-2002).

Recientemente, Argos ha optado por contratar asesores para algunas acciones estratégicas institucionales. Así, los asesores han tenido a su cargo el seguimiento de los cambios en las reglas de juego formales, y han buscado *bloquear* algunos proyectos normativos, e incluso han demandado la constitucionalidad de algunas normas vigentes. Tal fue el caso con la Ley 1382 de 2010 —Código de minas—.

En el estudio del caso sobresale que en algunos temas intervinieron varias de las alternativas operativas, en ocasiones conjuntamente, y a veces por separado. Ejemplos de esta forma de intervenir se reconocen en la definición de la Ley 75 de 1986 en materia tributaria, en la que participaron tanto el gremio de los industriales como la empresa. Este también fue el caso en el proceso constitucional de 1991, donde intervinieron tanto la empresa como la Andi. Además, en el proceso de aprobación del código minero intervinieron la Andi, la empresa y algunos asesores externos. En la tabla 5.4 se contrastan las acciones estratégicas institucionales y las alternativas más adecuadas para llevar a cabo acciones estratégicas institucionales.

Tabla 5.4 Las acciones estratégicas institucionales y las alternativas estructurales con mayores fortalezas para llevarlas a cabo

| Alternativas estructurales/ Acciones estratégicas institucionales | | | Alternativa Interna | | Alternativa Externa | | |
|--|------------|------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------------|
| | | | Empresa | Empresa Centralizada | Asesores Independientes | Gremio Especializado | Gremio general |
| Derechos de propiedad | Definición | <i>Poner a consideración</i> | No | No | No | No | Si |
| | Aplicación | <i>Respalda</i> | Si | No | No | No | Si |
| | | <i>Participar</i> | Si | No | No | No | Si |
| | | <i>Pedir</i> | Si | Si | No | No | No |
| Reglamentación del negocio | Definición | <i>Promover</i> | Si | No | No | Si | Si |
| | | <i>Modificar</i> | No | No | No | Si | Si |
| | | <i>Bloquear</i> | No | No | Si | No | Si |
| | | <i>Asegurar</i> | Si, tiene riesgos | No | Si | No | No |
| | Aplicación | <i>Reclamar</i> | Si | Si | Si | Si | No, por política del gremio |

Elaborada por la autora

5.3.7 Llevar a cabo acciones estratégicas institucionales en Argos: la operación y la dirección

Para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales Argos contó con una estructura organizacional en la que se diferencian la dirección de las mismas —en dónde se identifica la situación sobre la que se va a intervenir, se asigna la alternativa operativa que la implementará y se controlan los resultados de las intervenciones— de un nivel funcional que se encarga de la ejecución de las acciones estratégicas institucionales. Además, se reconocen como soportes para tales acciones las comunicaciones y el seguimiento.

Como ya se refirió en el apartado anterior, durante el medio siglo estudiado Argos contó con cinco alternativas desde las cuales adelantó las acciones estratégicas institucionales. En los diferentes momentos mantenía una gama de alternativas entre las cuales seleccionaba la más adecuada de acuerdo con el propósito buscado, en otras palabras, teniendo en cuenta la acción que se debía adelantar y el propósito buscado. Es así, como en los primeros años del estudio, Argos adelantó acciones desde la empresa, desde las otras empresas centralizadas y desde la Andi (ver Figura 5.8).

Después de 1973 empezó a contar también con el ICPC como otra alternativa para adelantar acciones estratégicas institucionales en lo relacionado con el control de precios. Argos, al igual que en el caso de la Andi, participó en la fundación de este gremio. Ya en este periodo, de tres alternativas se pasó a cuatro. En el año 2000 Argos centralizó a Cementos Paz del Río y con ello se inició un proceso de fortalecimiento para la intervención directa; hoy se cuenta con una vicepresidencia que tiene a su cargo la realización de acciones estratégicas institucionales. Después del año 2000 ha sido frecuente que se recurra además a los asesores independientes para que adelanten acciones en representación de Argos.

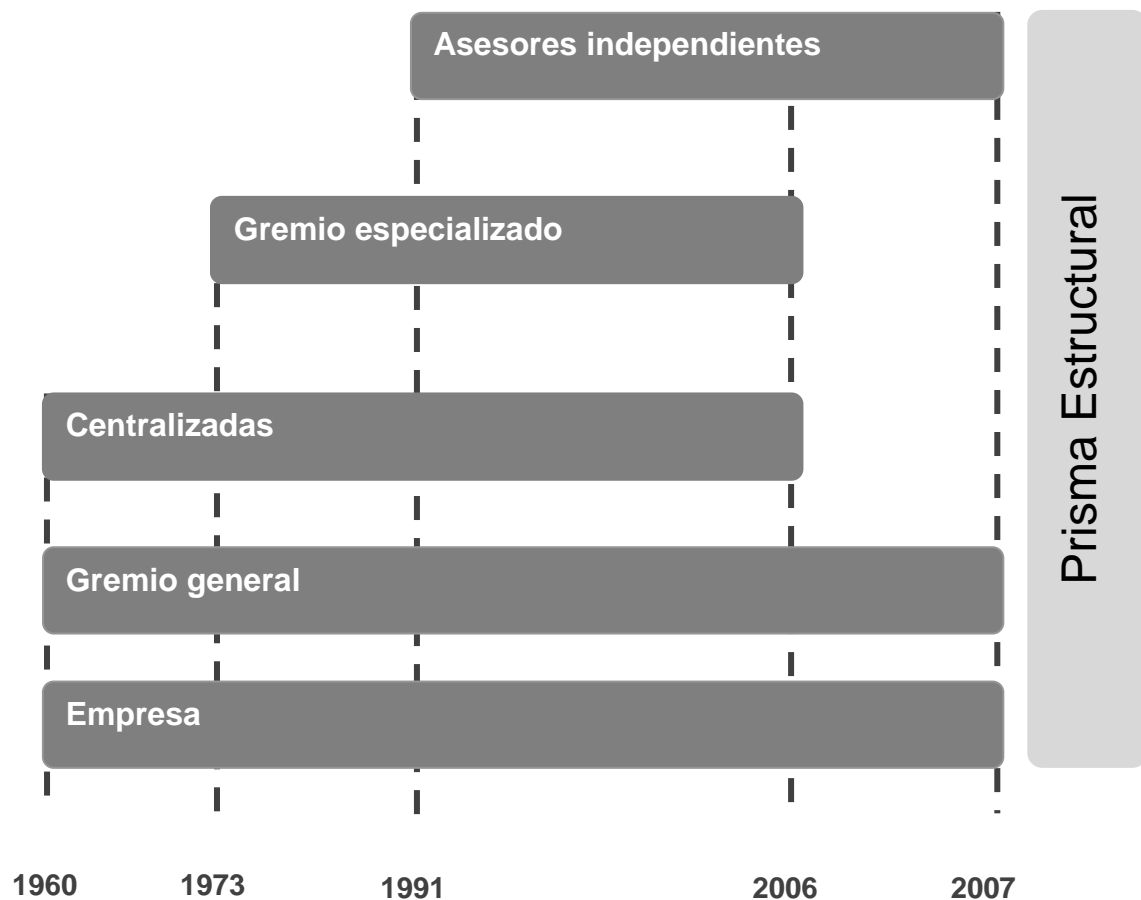


Figura 5.8 Alternativas estructurales para las acciones estratégicas institucionales entre 1960 y 2007

Elaborada por la autora

Las acciones estratégicas institucionales han sido llevadas a cabo por una gama de alternativas, algunas de las cuales han permanecido mientras otras han dejado de ser utilizadas. Es precisamente esta gama la que se reconoce como la impronta de la forma cómo Argos ha llevado a cabo las acciones estratégicas institucionales en el contexto colombiano durante el medio siglo estudiado.

Cuando Argos adelantaba directamente acciones estratégicas institucionales, los ejecutivos de diferentes niveles participaban en la operación, pero sobresale el papel de los gerentes y de los miembros de la junta directiva. Jorge Arango C., El gerente de la empresa desde su

fundación hasta 1950, adelantó acciones estratégicas institucionales y como él, los demás directivos de primera línea de la empresa.

Tanto Adolfo Arango como Jorge Vega tuvieron a su cargo lo operativo frente a las reglas de juego. Mientras el primero tenía una clara fortaleza técnica y era de filiación liberal, el segundo era abogado y apoyaba al Partido Conservador. Esta complementariedad puede entenderse como una fortaleza para intervenir sobre las reglas de juego formales en el contexto colombiano y en las condiciones que definía el Frente Nacional. Al igual que sus antecesores, los presidentes de Argos hasta nuestros días, Juan Manuel Ruiseco y José Alberto Vélez, han intervenido sobre las reglas de juego formales en el entorno colombiano. De igual manera se han comportado algunos de los miembros de la junta directiva de la empresa.

Los empleados de Argos —directivos y empleados de otros niveles cuando se trataba de reclamos— han construido una forma de operar mediante la cual han fortalecido los accesos al Gobierno, se han mantenido al tanto de los cambios en las reglas de juego formales, han contado con especialistas en aspectos como lo minero o lo ambiental, así como en temas jurídicos y, dado el caso, también han contratado asesores.

Pasando ahora a la dirección de las reglas de juego formales, esta ha sido una responsabilidad de los ejecutivos del máximo nivel jerárquico dentro de la empresa, y solo recientemente se configuró la línea media que las tiene a su cargo.

Con la fusión de las empresas cementeras de Argos se dio un cambio en la estructura organizacional y surgió la vicepresidencia de asuntos corporativos, encargada en gran medida de la dirección de las acciones estratégicas institucionales. Con este nuevo nivel se profundizó la especialización y se fortaleció el vínculo con las alternativas para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales.

La vicepresidencia corporativa tiene la responsabilidad de las acciones estratégicas institucionales. En años recientes Argos ha fortalecido su capacidad interna para intervenir sobre las reglas de juego formales; sin embargo, esto no significa que haya asumido directamente toda la operación. Esta vicepresidencia pasó a tomar la decisión y a seleccionar, entre las alternativas a su disposición, la más adecuada.

El presidente de la empresa ha delegado algunas de las funciones y se ha concentrado en el control de las mismas. Este ejecutivo ha conservado su papel como alternativa de última instancia en lo relacionado con las reglas de juego formales. Un ejemplo de esta postura se identificó cuando en 2005 era inminente el control del precio del cemento. En esta situación el presidente de la empresa fue el encargado de reclamar frente a la aplicación de tal regla, es decir, llevó a cabo directamente las acciones estratégicas institucionales.

Tanto en lo directivo como en la operación se ha tenido como objetivo que las reglas de juego que enmarcan los negocios de Argos sean propicias para su actividad.

5.3.7.1 El manejo de las comunicaciones y las acciones estratégicas institucionales

El caso estudiado puso de presente que las comunicaciones son una función que acompaña a las acciones estratégicas institucionales y que las políticas sobre su manejo cambiaron en el medio siglo considerado. Tanto Argos como los gremios se ocuparon de las comunicaciones como parte del proceso de intervención sobre las reglas de juego formales.

Así, en los primeros años se consideró que los accionistas y el público en general eran buenos aliados de la empresa para lograr reglas de juego y aplicaciones que fueran favorables a los intereses de la misma. En la década de los sesenta los informes de la Junta Directiva y del gerente daban cuenta de las acciones y transmitían la postura de la empresa sobre los cambios que impactaban la operación de la misma. Por esos años se informaba especialmente sobre la reglamentación del negocio. Entre los temas que eran

reglamentados, los tributarios, así como el control de precios, fueron los que principalmente privilegió la empresa para mantener informados a los accionistas.

Posteriormente, y con el deterioro de las condiciones de orden público, la empresa aprovechó los informes para pedir acciones del Estado, y con ellos, se buscó de nuevo el apoyo de los accionistas y del público en general.

En años recientes, Argos ha optado por las ruedas de prensa y por los comunicados, y, en contraste con lo que ocurría en períodos anteriores, los informes de la Junta Directiva y del presidente a los accionistas han pasado a comunicar, especialmente, sobre las políticas de la empresa en cuanto a su manera de intervenir en las reglas de juego formales. Si bien se informa acerca de las políticas, las acciones adelantadas, o incluso las opiniones sobre los cambios en las reglas de juego formales, ya no son parte de los informes de la empresa. Adicionalmente, pareciera que la empresa quisiera mantener algunas de las acciones en secreto.

5.3.7.2 El seguimiento a los cambios institucionales

El seguimiento a los cambios en las reglas de juego formales ha sido permanente. Este seguimiento fue el que permitió la intervención en el proceso de cambio de las normas. La empresa estaba enterada de la amenaza que existía sobre el arancel al cemento importado cuando se propuso la eliminación del arancel al cemento importado, y posteriormente el boletín de la Andí fue el medio por el cual el gremio industrial, que tenía a su cargo esta labor, informaba las propuestas de reforma normativa a los afiliados. Con el nuevo siglo, Argos encargó del seguimiento a la normatividad en discusión a un asesor independiente, y los ejecutivos de la empresa también han adelantado labores con este propósito. El seguimiento a la normatividad le permite a Argos estar al tanto de los cambios que puedan afectar sus intereses, para decidir si debe intervenir en ellos.

5.4 INTERPRETACIÓN CONCEPTUAL DE LAS CLASES DE REGLAS DE JUEGO FORMALES, LAS ETAPAS, LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES Y EL PRISMA ESTRUCTURAL

El aporte teórico de este trabajo, que da respuesta a las preguntas que guiaron esta investigación, implica reconocer las diferencias entre las clases de reglas de juego sobre las que intervienen las empresas, y contrastar las dos etapas de las reglas de juego de las cuales estas se ocupan. Son precisamente las clases de reglas y las etapas las que enmarcan las nueve acciones estratégicas institucionales identificadas y la estructura organizacional desde la cual se realizan las acciones.

5.4.1 Las instituciones formales sobre las que interviene Argos

El estudio de las instituciones cuyo cambio o aplicación motivan acciones de la empresa puso de presente, en primera instancia, que las empresas intervienen sobre los procesos de cambio de las instituciones formales, y permitió reconocer dos tipos de instituciones que captan el interés de las empresas en el entorno colombiano. De un lado, se identificaron unas instituciones dirigidas a reglar la actividad económica que adelanta la empresa, lo que contrasta con el otro conjunto, que tiene el propósito de definir y proteger los derechos de propiedad.

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993a); es decir, las instituciones son, sin duda, parte esencial del entorno. Algunas de estas limitaciones son formales y tal es el caso de la Constitución, las leyes y los decretos. Son este tipo de reglas de las que se ha ocupado este trabajo. En el concepto de North, algunas organizaciones logran intervenir las instituciones formales, y aun algunas informales (North, 1993a, 2005a):

La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento, que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporciona esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades (North, 1993a, p.19).

El cambio en las reglas de juego formales es una decisión intencional de las organizaciones (entre ellas las empresas), y está motivado por el logro de los objetivos con los cuales ellas se constituyen (North, 1993a, p.15), es decir, en el caso de las empresas, la generación de las utilidades y el crecimiento. Tanto North (1993a) como Williamson (1995, p.38) se apoyan en H. Simon para afirmar que el comportamiento humano es deliberadamente racional pero solo de manera limitada. Es claro que el actor busca objetivos, que actúa intencionalmente, pero su capacidad de prever los impactos o de medir todas las consecuencias es francamente limitada. Esta misma incapacidad frente al largo plazo hace que la disminución de la incertidumbre sea de especial interés para las empresas (North, 1993a, p.16).

Para acercarse a las reglas de juego se ha optado por entenderlas en niveles (Williamson, 2000), lo cual permite estudiar las acciones de la empresa frente a ellas. En relación con las reglas formales,⁷⁰ es posible diferenciar un nivel superior, en el cual se declaran los valores últimos —entre ellos la propiedad privada, si es del caso—. En este nivel superior anida un nivel intermedio: el modelo económico, el cual define los objetivos de las medidas del tipo referido. Es desde el modelo económico que se establecen los objetivos que se privilegian en esta materia, y es este modelo el que a su vez enmarca las medidas que reglamentan las actividades que adelanta el negocio.

⁷⁰ Williamson (2000) reconoce como primer nivel a las instituciones de orden cultural y religioso, es decir, informales.

Se puede observar que las reglas de juego formales tienen efecto sobre los derechos de propiedad. Para Argos, las instituciones formales impactan sobre los estados financieros. Este es el caso de la legislación tributaria, de las normas laborales y ambientales o del control de precios. Todos estos tipos de reglas formales tienen efectos sobre la rentabilidad de los negocios. Estas reglas se aplican directamente sobre la empresa y definen el marco en el cual esta desempeña su actividad. Hay además otras reglas, denominadas superiores, que no regulan la operación del negocio directamente y que se ocupan del Estado de derecho y de los derechos de propiedad, es decir, son aquellas con las cuales el Estado hace cumplir la ley y con ello limita el comportamiento oportunista de terceros, e incluso la misma ley protege del Estado expropiador (Rubin, 2005; Shirley, 2005).

Tanto la definición de la propiedad privada como las limitaciones a la expropiación por parte del Estado hacen posible que este último pueda proteger a los particulares de las acciones oportunistas de terceros y que a su vez se limiten los casos y condiciones en los cuales el Estado puede expropiar. Este marco superior acoge al modelo económico, donde encuadran las reglas de juego en aspectos como lo tributario o lo laboral.

El caso estudiado permitió profundizar las acciones de la empresa ante cambios en la Constitución que tuvieron efectos sobre las normas que regulan la expropiación, así como frente a un cambio en el modelo económico y ante numerosas situaciones en las que la empresa intervino sobre las reglas de juego de menor nivel, si se considera la jerarquía presentada. En este orden de ideas, Argos hizo parte del proceso de cambio en reglas de juego de diferentes niveles y dirigidas a dos grandes objetivos: *la garantía de la propiedad y la reglamentación del negocio*.

5.4.2 Las etapas de las reglas de juego formales: la definición y el hacer cumplir

Al considerar las acciones de la empresa, se fueron dibujando dos etapas en las cuales la empresa interviene: la definición de las reglas y la aplicación de las mismas. North (1993b) ha diferenciado entre estas dos etapas y ha reconocido la importancia de hacer cumplir las

normas. Esta aclaración es de utilidad para entender las acciones de la empresa frente a las reglas de juego. Es evidente que la empresa ha intervenido en ambas etapas.

Frente al hacer cumplir, North (1993b) presenta cómo las acciones del individuo se alinean con las reglas establecidas, en la medida en que el hacer cumplir sea efectivo, y reconoce como formas de hacer cumplir tanto el control social como las acciones coercitivas del Estado (North, 1993b). En este contexto sobresale la complementariedad de los mecanismos informales para hacer cumplir.

En la investigación adelantada se logró identificar que Argos participó en actividades deliberadas que definían el cambio institucional formal, y que además se ocupó de la aplicación formal de las reglas de juego, es decir, del otro lado del hacer cumplir, tanto para las normas que reglamentan la operación del negocio, como sobre las que tienen que ver con garantizar la propiedad.

5.4.3 Las acciones estratégicas institucionales

“Las acciones estratégicas pueden resumir iniciativas externas o internas de la empresa como pro-acción o re-acción” (Child, 1997, p.45). Esta definición de selección estratégica refleja la agencia o intencionalidad que sirve de supuesto a esta tesis. A esta definición se le ha agregado el calificativo de institucional para diferenciarla de lo directamente competitivo. Este concepto recoge las iniciativas de la empresa sobre las reglas de juego formales y considera tanto las lideradas por la empresa como las respuestas a lo que otros proponen como cambios a las reglas de juego formales.

En cuanto a las acciones estratégicas institucionales, estas se corresponden con los tipos de reglas de juego sobre los que la empresa interviene y con las dos etapas —definición y aplicación— y se soportan en la teoría de la contingencia, en la medida en que a diferentes tipos de cambios institucionales y de etapas se adecuan clases específicas de acciones estratégicas institucionales (ver Tabla 5.5).

Tabla 5.5 Clases de acciones estratégicas institucionales

| Etapas y tipos | | Etapas de las Reglas | |
|-----------------|----------------------------|---|---|
| | | Definición | Aplicación |
| Tipos de Reglas | Derechos de Propiedad | <i>Poner a consideración</i> | <i>Respaldar Pedir Participar</i> |
| | Reglamentación del Negocio | <i>Bloquear Modificar Promover Asegurar</i> | <i>Reclamar</i> |

Elaborada por la autora

Estas acciones estratégicas recogen diferentes objetivos buscados por las empresas cuando intervienen sobre las reglas de juego formales. En primer lugar, se profundiza en lo que tiene que ver con garantizar la propiedad para luego detenerse en lo relacionado con la reglamentación del negocio. Posteriormente se presentan las alternativas organizacionales desde las cuales se adelantan tales acciones

5.4.3.1 *Poner a consideración, respaldar, pedir y participar*: las acciones estratégicas institucionales frente a las reglas que garantizan los derechos de propiedad

Estas acciones son las que las empresas realizan para asegurar que el Estado proteja sus derechos sobre la propiedad. Con el objetivo de garantizar la propiedad, se observó cómo Argos adelantó diferentes acciones estratégicas institucionales. Mientras *poner a consideración* identifica las acciones que adelanta la empresa en la etapa de la definición de las reglas relacionadas con garantizar la propiedad, *respaldar, pedir y participar* recogen la intervención de la empresa sobre la aplicación de estas reglas.

Como ya se ha reseñado, las acciones de la empresa cuando se trata de cambios en las reglas que garantizan la propiedad han sido recatadas. En lo afín con los derechos de propiedad, no se trata de que la empresa proponga cambios, sino que la acción es más cercana a *poner a consideración*, en el sentido de mantenerse informada de lo que ocurre en relación con los cambios en las reglas de juego de máximo nivel y expresar sus puntos de vista sobre los efectos que tales cambios podrían tener. Meditar sobre el cambio con atención y madurez describe las acciones de la empresa en esas situaciones cuando se modifican las reglas de juego sobre la manera como se define la propiedad, o cuando se modifica la reglamentación sobre la expropiación como una función del Estado. Este tipo de cambios son escasos, y usualmente la empresa comenta sobre sus efectos, manteniéndose al margen de la discusión.

Por su parte, las acciones estratégicas institucionales enfocadas a garantizar la propiedad en la etapa de aplicación, para el caso colombiano, son bastante frecuentes, y *pedir* nombra al tipo de acciones que más realiza la empresa frente a los derechos de propiedad. Con la acción de *pedir* se trata de solicitar al Estado su intervención para asegurar los derechos de la empresa de los actos oportunistas de terceros.

Además de *pedir*, la empresa adelantó acciones de *respaldo* y con ellas se buscó proteger, apoyar o garantizar el Estado de derecho en aquellas situaciones en las que la democracia podría estar en peligro. Adicionalmente, la empresa también *participó* en los procesos de negociación con grupos armados ilegales y con tal acción buscó que la supremacía de la ley se mantuviera y que los derechos consagrados en el ordenamiento se pudieran hacer valer.

Poner a consideración, *respaldar*, *pedir* y *participar* nombran las acciones estratégicas institucionales adelantadas por la empresa para asegurarse de que el marco legal garantice el derecho a la propiedad y para conseguir que el Estado proteja sus derechos de la acción oportunista de terceros. Sin lugar a dudas, estos temas son del mayor interés para la empresa estudiada. Frente a estas reglas de juego y en el caso colombiano, Argos ha intervenido en la etapa de la aplicación y así también lo ha hecho en la etapa de la

definición de las reglas que amparan los derechos de propiedad. Sin embargo, se debe reconocer que tales actuaciones son más mesuradas, especialmente si se compara con lo afín a la reglamentación del negocio.

5.4.3.2 Las acciones estratégicas institucionales y la reglamentación del negocio: *promover, bloquear, modificar, asegurar y reclamar*

Estos cinco verbos nombran las acciones estratégicas institucionales de la empresa frente a las instituciones formales que reglamentan el negocio, y mientras las cuatro primeras son realizadas en la etapa de definición de las reglas, reclamar se lleva a cabo en la etapa de aplicación. Frente a la reglamentación de sus negocios, la empresa interviene activamente en ambas etapas: definición y aplicación de las reglas. La empresa ha desarrollado tanto su capacidad para intervenir sobre la etapa de definición que hoy busca *reclamar* menos sobre la reglamentación e intervenir en mayor medida en la etapa de la definición.

Modificar, bloquear y asegurar son acciones reactivas de la empresa frente a las propuestas de cambio de la reglamentación de los negocios que se adelantan, lo que contrasta con la acción de *promover*, que es proactiva.

La acción de *promover* es entendida como iniciar un proceso procurando su logro, o también tomar la iniciativa para alcanzar determinado cambio en una regla de juego formal. Esta acción tiene que ver con proponer cambios en las reglas de juego que beneficien al negocio. En años recientes se han observado este tipo de acciones estratégicas institucionales en cabeza de la empresa. En estos procesos la iniciativa del cambio la tiene Argos, y a los estudios que apoyan la propuesta de cambio se sigue la promoción y participación en foros. Sin duda, con estos apoyos la empresa busca que otros se sumen a su iniciativa. La acción de *promover* implica mayores recursos y capacidades de la empresa, así como un mayor poder de negociación frente al Estado que el que se requiere para adelantar otras acciones. Sin embargo, la regla resultante de este proceso casa a la medida de las necesidades de la empresa.

Cuando la empresa reacciona a los cambios que otros proponen para las reglas de juego formales, las tres acciones que recogen su objetivo y su forma de actuar son *bloquear*, *modificar* y *asegurar*. Mientras *bloquear* está enfocada hacia dificultar, entorpecer y cerrar el paso a los cambios en las reglas, *modificar* está dirigida a transformar o cambiar lo propuesto para la regla de juego. Por su parte, *asegurar* busca que una determinada regla quede en firme y que la empresa pueda estar segura de sus implicaciones.

Cabe recalcar que la empresa no interviene sobre todos los cambios en las reglas de juego formales que se tramitan en el país, adicionalmente, se pudo reconocer que la empresa no interviene ante las propuestas de cambio de las reglas de juego formales que considera favorables a sus intereses. Las acciones de *bloquear*, *modificar* y *asegurar* están antecedidas por la lectura que haga la dirección de la empresa sobre los efectos de una determinada medida en relación con los intereses de la misma.

Es así como se identificaron cuatro acciones estratégicas institucionales de Argos frente a los cambios en la reglamentación de sus negocios en la etapa de definición: *bloquear*, *modificar*, *asegurar* y *promover*. Entre las tres primeras y la cuarta se diferencia la postura frente a los cambios en la reglamentación de los negocios. Mientras las primeras son el resultado del seguimiento a los cambios que se proponen para la reglamentación del negocio, *promover* inicia cambios en las reglas de juego.

Dejando atrás las acciones en la etapa de definición, se pasa a la acción de *reclamar*, que nombra a las que adelanta la empresa en la etapa de aplicación de la reglamentación del negocio.

Reclamar es la acción estratégica institucional que Argos adelanta cuando la interpretación oficial de la reglamentación aprobada no se corresponde con la interpretación que la empresa hace de la disposición. Esta acción implica llamar con insistencia y se adelanta ante organismos del Estado responsables de la aplicación de la regla que les interesa. Estos

organismos aplicadores son de menor nivel, desde el punto de vista jerárquico, que los que se encargan de definir la ley. También los empleados de la empresa que realizan los reclamos están más abajo en la jerarquía que aquellos que intervienen en las etapas de definición.

Esta clasificación es una alternativa que contrasta con las más tradicionales del campo de la CPA. En ellas se definieron como criterio de clasificación las actividades en las que se apoyan las empresas, tales como el lobby o el aporte a campañas políticas, y no los objetivos buscados con estas acciones. La alternativa que se presenta muestra ventajas porque abre la posibilidad para evaluar las acciones enfocadas en los resultados y porque se deja de pensar en las medidas que apoyan dichas acciones.

5.4.4 Las alternativas organizacionales desde las cuales se adelantaron las acciones estratégicas institucionales

Hillman y Hitt (1999, p.831), en su influyente trabajo, identificaron que las empresas podían seleccionar entre adelantar las acciones directamente u optar por acciones colectivas. Sin embargo, en el campo de la CPA se han reconocido carencias cuando se considera el nivel de conocimiento alcanzado en este tema (Boddewyn, 2007; Hillman et al., 2004).

El caso estudiado permitió reconocer que la empresa mantuvo abiertas una gama de alternativas entre las cuales seleccionaba la más adecuada. Esta gama de alternativas estaba conformada por unas de tipo interno y otras externas. Entre las de tipo interno se reconoce la acción directa de la empresa y las que adelanta desde las empresas centralizadas, las del grupo. Por su parte, entre las alternativas externas se reconoce el gremio general, el gremio especializado y los asesores externos.

En algunos temas la empresa ha intervenido directamente. Es así como empleados de la empresa del mayor nivel jerárquico, así como miembros de la junta directiva o del área contable u de otras áreas funcionales han adelantado acciones estratégicas institucionales.

Además de las personas relacionadas con la empresa, en algunas ocasiones las acciones estratégicas institucionales han sido la responsabilidad de las empresas centralizadas, de sus filiales, y al igual que en el caso de la empresa, empleados de diferentes niveles han intervenido.

Pasando ahora a las alternativas externas, Argos ha contado con un gremio general y uno especializado, y más recientemente ha contratado asesores que adelanten acciones estratégicas institucionales. Sobresale cómo la empresa participó en la fundación de ambos gremios y cada uno de ellos ha tenido a su cargo las acciones de ciertas clases y en algunas etapas.

Para entender la forma como la empresa seleccionaba la alternativa estructural que tendría a su cargo determinada acción estratégica institucional, es posible diferenciar las alternativas desde sus fortalezas y debilidades, desde lo característico de cada acción demandada y de la clase y etapa de la institución formal en juego. Claramente, no es lo mismo promover un cambio en el control de precios que hacer lo propio cuando se requiere respaldar al Gobierno.

En este orden de ideas, mientras que las acciones dirigidas hacia lo afín con los derechos de propiedad requieren de legitimidad, las acciones sobre la reglamentación del negocio han demandado especialmente conocimiento técnico y jurídico. Pero hay que reconocer que las fortalezas o debilidades no son permanentes en el tiempo.

El caso estudiado puso de presente que el gremio general es el que ha ostentado la mayor legitimidad y que la empresa, en algunos momentos, la ha tenido. Por su parte las empresas centralizadas han contado con legitimidad a nivel local. Pasando al gremio especializado y a los asesores, su principal fortaleza ha sido la experiencia en lo temático así como en lo jurídico. Tanto el gremio general como la empresa han mostrado fortalezas en lo temático o en lo jurídico pero pareciera que eso fuera menos importante cuando se consideran las acciones que adelantan estas dos alternativas, precisamente por la posibilidad de contratar

asesores. Claramente, durante todo el período estudiado, la empresa mantuvo una gama de alternativas entre las cuales seleccionaba la más adecuada.

Los apoyos para las acciones estratégicas institucionales

Los estudios, las investigaciones y las evaluaciones de impactos que se hacen sobre los cambios o sobre la aplicación de las reglas de juego han sido el medio de apoyo privilegiado durante el medio siglo estudiado. Esta forma de apoyar las solicitudes de la empresa en lo relacionado con las reglas de juego tiene ventajas apreciables, según se verá más adelante. También en estos trabajos se señala que la empresa ha ido desarrollando la capacidad para producir estos documentos sin que por ello se hayan dejado de lado los contratos con centros de investigaciones especializados de reconocida probidad. Adicionalmente, cuando la empresa *promueve* cambios en la reglamentación, se han popularizado los foros y otros espacios de discusión.

La participación desde documentos escritos tiene ventajas cuando se busca la claridad en las normas, pues además de aportar a la discusión de los cambios en las reglas de juego, se deja consignada la postura de la empresa. Adicionalmente, en estos documentos sobresale cómo la justificación para las solicitudes de la empresa se enmarcan en las lógicas del modelo económico vigente en ese momento; es así como las del modelo cepalino han sido reemplazadas por las del mercado internacional en años recientes.

Los estudios han sido el instrumento de apoyo de elección de las alternativas operativas que han tenido a su cargo acciones estratégicas institucionales. Sin duda, su calidad como instrumentos de apoyo contrasta con la categoría de estrategias políticas que les asignaron Hillman y Hitt (1999, p.835). Reconocer el papel que desempeñan los documentos y los foros frente a las acciones estratégicas institucionales aclara su función.

5.4.5 El prisma estructural como tipo

En esta investigación se ha optado por la definición de estructura organizacional que acuñó Chandler ((1962) - 1976, p. 14):

La estructura puede definirse como el diseño de organización por medio del cual la empresa es administrada. Este diseño, definido formal o informalmente, tiene dos aspectos. En primer lugar, las líneas de autoridad y comunicación entre las diferentes oficinas y administradores, y en segundo lugar la información y los datos que fluyen a través de estas líneas de comunicación y autoridad. Estas líneas y estos datos son esenciales para asegurar la coordinación efectiva, la evaluación y la planeación, tan necesarias para llevar a cabo los principales objetivos y políticas y para tejer la totalidad de recursos de la empresa.

Mintzberg (1999) se refiere a la forma como funciona la organización y ha reconocido que las estructuras organizacionales cuentan con cinco partes y que la manera como se llevan a cabo lo operativo y las relaciones que se establecen entre ellas marcan la diferencia. Las cinco partes son el núcleo de operaciones, el ápice estratégico, la tecnoestructura, la línea media y el staff de apoyo. En relación con las operaciones, e incluso con las actividades de apoyo, Williamson (1995) tanto como Ménard (2000) se han referido a la subcontratación como alternativa.

Mintzberg (1999, p.49) señaló que “el núcleo de operaciones de la organización abarca a aquellos miembros (los operarios) que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios”.

Tomando como punto de partida el núcleo de operaciones, la estructura de Argos para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales se caracterizó por una gama de alternativas entre las cuales la empresa selecciona la más adecuada. Tal como lo haría un instrumentador con sus elementos de trabajo, los ejecutivos de máximo nivel de la empresa

seleccionan la alternativa operativa para adelantar determinada acción estratégica institucional, o incluso en ocasiones optan por llevarlas a cabo ellos mismos.

En el caso de Argos, se puede reconocer cómo las acciones estratégicas institucionales han sido llevadas a cabo por cinco alternativas operativas: la empresa,⁷¹ las compañías centralizadas, el gremio general, el gremio especializado y asesores independientes (ver Figuras 5.7 y 5.8). En un primer momento la empresa contó con tres alternativas, luego estas se aumentaron a cuatro con la fundación del gremio especializado, y posteriormente se empezó a contratar asesores para llevar a cabo las acciones estratégicas institucionales. En años recientes se liquidó el gremio especializado y se fusionaron las empresas del grupo cementero.

Por gremio se entiende un grupo de interés organizado formalmente en una asociación con personería jurídica (Urrutia Montoya, 1983, p.15). En este caso, es importante diferenciar el gremio general —todos los industriales— del especializado —los de un sector de la economía, por ejemplo—. En cuanto a los asesores independientes, se trata de organizaciones privadas constituidas para tal fin y que se relacionan con la empresa por medio de un contrato. Por su parte, la relación con los gremios se establece desde la afiliación, y formar parte de la junta directiva del gremio y de los comités puede estrechar los vínculos empresa-gremio.

Como alternativa para las acciones estratégicas institucionales, Argos no había contado con una nómina propia y algunos de sus empleados tuvieron a su cargo varios reclamos; es decir, a sus actividades en la función que desempeñaban (contable o ambiental, por ejemplo) se agregó, por momentos, lo afín con las reglas de juego formales. Por su parte, los ejecutivos del mayor nivel jerárquico de la empresa, en ocasiones, también adelantaron directamente acciones estratégicas institucionales, es decir ellos fueron los “operarios”.

⁷¹ Es posible que haya criterios para elegir entre el centro corporativo y la acción de la empresa individual; sin embargo, la información con la que se contó para este trabajo no hace posible llegar a conclusiones en este sentido.

Además, el presidente de la empresa y otros del mayor nivel jerárquico estuvieron encargados de la dirección de las acciones estratégicas institucionales, además de otras funciones. Por otro lado, los empleados de las empresas centralizadas fueron los encargados de algunas acciones estratégicas institucionales. La relación entre Argos y las empresas centralizadas estaba mediada por la propiedad, y entre ambas la jerarquía define la relación.

Claramente, la dirección de las acciones estratégicas institucionales estaba a cargo de los ejecutivos de mayor nivel jerárquico de Argos. Los directivos de la empresa trabajaron para construir el acceso de la compañía al Estado. Con este propósito participaron en la fundación de gremios e hicieron aportes a las campañas políticas y a las administraciones locales. En otras palabras, crearon las condiciones para poder acceder al Estado tanto cuando intervenían directamente como cuando era necesario recurrir a otras alternativas operativas.

Las acciones estratégicas institucionales están antecedidas por el seguimiento permanente a los cambios, en todas sus etapas y en las diferentes ramas del poder público. No todas las iniciativas normativas que se adelantan son de interés de las empresas; sin embargo, el seguimiento es el que permite intervenir sobre la etapa de definición de las reglas y es fundamental para las acciones estratégicas institucionales. Argos no intervino en todos los procesos de cambio de las reglas de juego formales, aunque sí valoró la información e invirtió recursos en esta actividad de monitoreo. Es precisamente este monitoreo permanente de lo relacionado con las reglas de juego formales lo que permite reconocer que la empresa tiene una postura relacional (Hillman & Hitt, 1999) frente a las reglas de juego.

El seguimiento da cuenta de los cambios que se proponen en relación con las reglas de juego formales. Esta actividad, que podría llamarse *inteligencia institucional*, es similar al seguimiento que cualquier empresa podría adelantar como una forma de identificar las oportunidades o las amenazas, pero con una diferencia: no se limita a las reglas que están aprobadas sino que busca tener conocimiento de las propuestas de cambio para poder intervenir sobre la definición, es decir, antes de su aprobación.

Después de la fusión de todas las empresas cementeras controladas por Argos, las acciones estratégicas institucionales empezaron a contar con un área específica de la empresa que las tuviera a su cargo. Es así como la vicepresidencia de asuntos corporativos, con sus gerencias, ha asumido la parte operativa y también buena parte de la dirección de esta actividad; sin embargo, el presidente de la empresa se ha mantenido como una alternativa operativa para las acciones estratégicas institucionales.

Claramente, frente a la estructura de Argos como un todo, las acciones estratégicas institucionales pueden entenderse como *de apoyo*, en el concepto de Mintzberg (1999, p.57):

Si echamos una ojeada al diagrama de casi cualquier organización actual de cierta envergadura, veremos que existe un gran número de unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar un apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones.

De una actividad de apoyo del mayor nivel jerárquico, pero un tanto informal, se pasó a que las acciones estratégicas institucionales en Argos se formalizaran en la estructura. Esta función, del tipo de apoyo, tiene como objetivo asegurar que las reglas de juego sean propicias para el negocio de Argos, y cuenta con una nómina propia, sin que por ello el presidente de la empresa haya abandonado su papel frente al tema, o la empresa haya dejado de elegir, entre las diferentes alternativas que mantiene abiertas (actuar directamente, acudir al gremio general o contratar asesores independientes), la que considera más adecuada para determinada acción estratégica institucional. El prisma es la impronta de la estructura organizacional de esta función de apoyo, tan importante para Argos en el entorno colombiano (ver Figura 5.9).

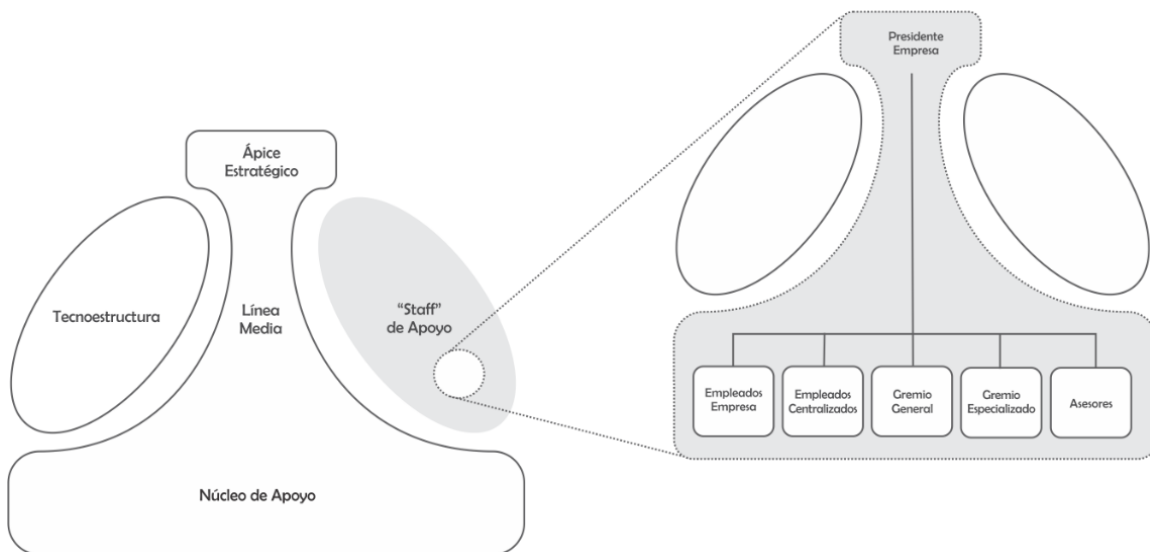


Figura 5.9 Prisma estructural para las acciones estratégicas institucionales: una función de apoyo

Fuente: Elaborada por la autora con base en Mintzberg (1999).

Como ya ha reconocido la escuela de la configuración, la coherencia entre entorno-acción-estructura es una característica de las empresas, y tal como se ha identificado para lo competitivo, los cambios en el entorno se acompañan con cambios en las acciones y en la estructura. La complejidad de lo relacionado con las instituciones formales en el entorno colombiano ha motivado diversas acciones estratégicas institucionales y la empresa ha contado con una gama de alternativas operativas para llevarlas a cabo: el prisma estructural.

El prisma estructural se puede entender como una alternativa organizacional para llevar a cabo acciones estratégicas institucionales, una de las funciones de apoyo para el logro de los resultados de la empresa. El prisma estructural consiste en que la empresa mantiene abierta una gama de alternativas operativas, entre las cuales selecciona la más adecuada según el tipo de regla de juego y si se está en frente de la definición o de la aplicación de la misma.

El concepto de *prisma*, que proviene de la óptica, alude a la capacidad de ver muchos espectros a la vez, en este caso a la variedad de alternativas operativas con las que cuenta

una empresa para llevar a cabo las acciones estratégica institucionales.

5.5 APORTE METODOLÓGICO

El aporte metodológico de esta tesis consiste en haberla adelantado en la lógica de la configuración, una alternativa valorada en el campo de la estrategia por sus aportes para la práctica administrativa. En contraste con las miradas reduccionistas, la de la configuración se caracteriza por su holismo, lo que lleva a considerar conjuntamente elementos de las acciones estratégicas institucionales, del entorno y de la estructura, en tipos o configuraciones que describen las maneras como las empresas adelantan una determinada función. No hay una única manera que sea adecuada para todas las empresas, en todos los momentos y en todos los entornos, pero un conjunto de tipos iluminan la práctica administrativa. La utilidad de estos tipos ha sido reconocida, puesto que ellos muestran alternativas que integran una variedad de elementos que se soportan entre sí (Miller, 1986).

El subcampo de la CPA ha identificado la necesidad de profundizar en el conocimiento de lo organizacional que acompaña a las acciones estratégicas institucionales (Boddewyn, 2007; Hillman et al., 2004), y a su vez ha reconocido dificultades para avanzar en el conocimiento sobre la CPA por la inexistencia de bases de datos sobre estas acciones (Boddewyn, 2007) que permitan hacer investigaciones que relacionen las dos variables que han caracterizado a todo el campo de la estrategia en los últimos años (Hafsi & Thomas, 2005).

Estas lagunas en el conocimiento, así como las limitaciones para la investigación que surgen de la información, pueden ser subsanadas con las miradas holísticas en las que, a falta de una única fuente de información, sea posible recurrir a muchas, y a partir de ello profundizar, diferenciar, contrastar, confirmar y construir un tipo que, como parte de un conjunto mayor, de una tipología, ilumine la práctica administrativa.

Los aportes de las investigaciones en el método configuracional han mostrado sus fortalezas de cara a la práctica administrativa (Miles & Snow, 1978; Mintzberg, 1980; Porter, 1995) y traerla al subcampo de la CPA es novedoso en cuanto a la calidad de los aportes que puede ofrecer a los administradores, con lo que se mejora su legitimidad (Hafsi & Thomas, 2005) y se fortalecen sus vínculos con el campo al cual pertenece, el de la estrategia.

5.6 TÓPICOS PARA NUEVAS INVESTIGACIONES

Uno de los resultados más valorados de las investigaciones son, sin duda, las ideas para nuevos trabajos. Los tópicos para otras investigaciones surgen en el camino de la indagación, o incluso del reconocimiento de que hay cuestiones que interesaban a la investigación adelantada pero a las que no fue posible darles una respuesta. Estos tópicos pueden ser el punto de partida de nuevos trabajos y son los que hacen posible continuar el viaje del conocimiento.

Las características de las empresas que intervienen sobre el proceso de las reglas de juego formales

Luego de estudiar las acciones que adelantó Argos sobre las reglas de juego, tiene sentido profundizar en las condiciones que motivan y hacen posible que las empresas, en entornos diferentes al estadounidense, intervengan sobre las reglas de juego formales. En la literatura sobre la CPA, este es un tema ampliamente estudiado y se ha buscado relacionar dichas acciones con factores propios de las empresas y del sector industrial en el que intervienen; además, se ha considerado también la organización del Estado y su forma de operación.

Entre las características propias de la empresa que interviene sobre las reglas de juego, otras investigaciones, sobre realidades de otros países, han identificado el tamaño de la firma (Boddewyn & Brewer, 1994; Hansen & Mitchell, 2000; Keim & Baysinger, 1988; Schuler, 1996) y han evaluado factores como ventas, activos, participación en el mercado o número de empleados. También se ha considerado la dependencia de la firma de los

contratos con el Estado (Hansen & Mitchell, 2000; Hillman & Hitt, 1999), así como la disponibilidad de recursos (Lenway & Rehbein, 1991; Schuler et al., 2002). Adicionalmente, se ha identificado que las empresas nacionales intervienen más que las extranjeras (Hansen & Mitchell, 2000). En cuanto a los años de operación de la empresa, estos se han identificado como indicadores de visibilidad, experiencia o reputación (Baron, 1995a; Hansen & Mitchell, 2000; Hillman & Hitt, 1999). Frente al sector, se ha nombrado la estructura competitiva —menor número de competidores de un sector— como indicador de acciones de CPA (Grier et al., 1994). Así mismo, algunos investigadores han considerado las características del Gobierno (Boddewyn & Brewer, 1994).

En esta investigación no se plantearon preguntas como las anteriores. La elección del caso Argos estuvo justificada en las características que otros investigadores habían identificado. Es decir, se seleccionó Argos como caso de estudio por su tamaño, por la disponibilidad de recursos, por la importancia de las obras públicas como fuentes de demanda para su principal producto, así como por su reconocimiento y por el tipo de estructura competitiva de la industria del cemento, su principal negocio. Se puede pensar que estas características son factores que posibilitan el acceso al Estado. En el caso colombiano, esta pregunta queda abierta.

La forma de operación de los gremios

El estudio de Argos pone de relieve la importancia de los gremios como un factor que en primera instancia facilita el acceso de la empresa al proceso de las reglas formales. Es así como se hizo referencia a la participación de Argos en la creación de gremios y a su permanencia en ellos. Lo anterior muestra la importancia de estos para las acciones estratégicas institucionales. Inicialmente, Argos participó en la fundación de la Andi, el primer gremio industrial del país; además, diferentes empleados han participado en la junta directiva de esta organización, y cuando la empresa sintió que este gremio general no representaba adecuadamente sus intereses, promovió la creación del ICPC. Sin duda, en el caso colombiano, los gremios son una puerta de entrada para las acciones estratégicas institucionales. Estas organizaciones son un punto de reunión de intereses, hacen el

seguimiento de los posibles cambios en las reglas de juego, y pueden intervenir ante diferentes estamentos gubernamentales en representación de los intereses de la empresa.

La forma de operación de los gremios posibilitaría indagar sobre el proceso de construcción de legitimidad, apoyados en bibliografía sobre el cambio institucional informal (Greif, 2006) y sobre la manera como se resuelven los conflictos entre los afiliados cuando sus intereses se encuentran en orillas distintas (Ostrom, 1998).

La centralización de las acciones estratégicas institucionales y las preguntas sobre la administración del conjunto

El estudio del caso Argos puso de presente que las acciones estratégicas institucionales son una actividad propicia para la centralización, y se reconoció que Argos, como centro, apoyó, por medio de las comunicaciones, el propósito buscado por las empresas centralizadas en este tema. Sin embargo, las fuentes consultadas no dieron suficientes pistas para profundizar en lo administrativo afín con esta centralización —toma de decisiones, resolución de conflictos entre unidades, asignación de recursos, asignación de los costos y mecanismos de control—. Tal como lo presentan (Brian Shaffer & Hillman, 2000), esta pregunta ameritaría otras investigaciones.

El papel de las comunicaciones en relación con las acciones estratégicas institucionales

El manejo de la información sobre las acciones estratégicas institucionales se ha modificado, tal como se puede observar en el caso estudiado. Mientras en los primeros años los informes de la junta directiva de Argos hacían una presentación detallada sobre las acciones emprendidas y, aparentemente, se buscaba el apoyo de los accionistas y del público en general para las acciones que la empresa adelantaba en relación con la reglamentación del negocio, esto cambió en años recientes, y en los informes se hace poca referencia a las acciones estratégicas institucionales.

Sería interesante considerar los cambios en la postura del público en general frente a las empresas y sobre las acciones que estas adelantan en el tema de las reglas de juego formales. En este tema, se podría recurrir a los planteamientos sobre los cambios

institucionales informales (Greif, 2006) y se podría indagar sobre el riesgo que acarrearán las acciones estratégicas institucionales.

La internalización de las acciones estratégicas institucionales

Como se reseñó en la presentación del caso de estudio, la empresa ha ido asumiendo directamente las diferentes etapas de los procesos identificados de las acciones estratégicas institucionales. En estos temas, los desarrollos de Williamson (1995) sobre las motivaciones para internalizar acciones podrían ser de utilidad.

El conocimiento, las capacidades y las acciones estratégicas institucionales

La investigación adelantada puso de presente que Argos tiene un conocimiento sobre cómo intervenir sobre las reglas de juego formales, es decir, que ha desarrollado una capacidad en este sentido. Este tema sería interesante abordarlo desde el marco de los recursos y capacidades, tan popular en la estrategia. Los trabajos de Wernefelt (1984) se pueden considerar antecedentes para el estudio en esta materia.

El papel que cumplen las empresas multinacionales sobre las reglas de juego formales de los países receptores

El estudio presentado se enfocó en el caso colombiano, y la información recolectada no hacía posible el estudio de las acciones de una empresa colombiana sobre el contexto institucional de otros países. Sin duda, el rol de una empresa extranjera sobre las reglas de juego de otros países sería de interés para la CPA .

El aporte de las acciones estratégicas institucionales a los resultados de las empresas

Entre los objetivos de este trabajo no estuvo el de indagar por los resultados alcanzados por Argos con sus acciones estratégicas institucionales. La pregunta por los resultados da lugar a miradas de corto y largo plazo. Entre las del primer grupo, se puede abordar un acercamiento a los efectos sobre el P y G de la empresa. Por su parte, la mirada de largo plazo puede considerar los efectos de estas acciones sobre la permanencia de la empresa. Incluso la clasificación propuesta en este trabajo abre las posibilidades para contrastar los logros de las diferentes alternativas operativas desde las cuales Argos ha adelantado

acciones, así como los obtenidos de acuerdo con las clases de instituciones intervenidas, por las etapas en las que se interviene o por las clases de acciones estratégicas institucionales utilizadas.

El papel de las acciones de las empresas frente a la calidad de las instituciones formales del país

El caso Argos comprueba que muchos intereses participan en el proceso de las reglas de juego formales del país, y sería interesante conocer los impactos de las acciones de los diferentes grupos sobre la calidad institucional de un país a corto, mediano y largo plazo. En este tópico se da un cambio de perspectiva, y el lugar de la empresa se cambia por el del entorno. Para estos estudios, los marcos que ofrecen North (1993a), Shirley (Shirley, 2005) y Rubin (2005) serían un punto de partida.

Las estructuras organizaciones en las que se apoyan las acciones estratégicas institucionales de otras empresas del entorno colombiano

Para cerrar estos tópicos de investigación, se presenta lo que sería un segundo paso obligado de esta investigación y cuyos resultados irían dirigidos a la construcción de la tipología estructural, como un conjunto de posibilidades desde las cuales las empresas, en el entorno colombiano, intervienen sobre las instituciones formales. Para estas indagaciones, el presente trabajo sería un antecedente.

5.7 APORTES PARA LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

¿Cuántas veces ha considerado que los cambios en la legislación o la manera como esta se aplica se han convertido en una amenaza para el logro de los resultados de su empresa? o ¿Cuántas veces ha constatado que los activos de su empresa están en riesgo por las acciones de diferentes grupos al margen de la ley y que el Estado no tiene la capacidad para hacerlos respetar, o que el marco constitucional del país cambia con mucha frecuencia y que la manera como se redefine la expropiación podría dificultar la búsqueda de inversionistas o la venta de alguna de las unidades de su empresa? Si ha contestado afirmativamente a

alguna de estas preguntas, posiblemente el contexto que acoge su negocio demande de su intervención para asegurar la viabilidad del mismo y el logro de los objetivos con los que fue creado.

La seguridad jurídica y política es un reto que enfrentan los administradores de algunas empresas, y es especialmente importante en algunos entornos e industrias. El seguimiento a los cambios en las reglas de juego, así como a la aplicación de las mismas, ha sido promovido por las propuestas de gestión estratégica. La mejor comprensión del contexto es sin duda un insumo valioso cuando se trata de definir la estrategia de un negocio y también para las decisiones de diversificación.

Sin embargo, para algunas empresas en ciertos entornos, su labor frente a las reglas de juego formales va más lejos del seguimiento, y es así como construyen la capacidad de intervenir sobre la definición y la aplicación de las reglas de juego formales. Con estas acciones se busca apoyar los resultados de la empresa.

Es por lo anterior que, además de ocuparse de lo competitivo, las empresas que así lo requieran, y que además estén en la capacidad de hacerlo, deben actuar frente a los cambios en la legislación y en la forma de aplicación de las normas. Las instituciones formales, como parte del entorno, tienen impacto sobre los estados financieros, y este es el caso de los cambios legislativos y de su aplicación en el entorno colombiano.

Se debe hacer énfasis en que no todas las empresas ni todos los entornos pueden o necesitan adelantar estas acciones estratégicas institucionales. Sin embargo, el estudio del caso Argos en el entorno colombiano entre 1960 y 2007 mostró cómo esta empresa cementera, centro de un grupo empresarial y parte del GEA, uno de los principales grupos económicos colombianos, llevó a cabo acciones estratégicas institucionales.

“Las acciones estratégicas pueden resumir iniciativas externas o internas de la empresa como pro-acción o re-acción” (Child, 1997, p.45). A esta definición se le ha agregado el

calificativo de institucional para diferenciar a las acciones de lo directamente competitivo. Este concepto recoge las iniciativas de la empresa sobre las reglas de juego formales, y considera tanto las lideradas por la empresa como las respuestas a lo que otros proponen como cambios a las reglas de juego formales.

El estudio de las acciones estratégicas institucionales de esta empresa puso de presente que hay dos clases de reglas que le preocupan. De un lado, lo relacionado con los derechos de propiedad y, de otro, lo afín con la reglamentación del negocio. Mientras las primeras tienen que ver con la existencia de la propiedad privada, las segundas buscan enmarcar, desde el punto de vista jurídico, el desarrollo de negocios en un sector y en un país.

Lo relacionado con los derechos de propiedad está definido para defender los activos de la empresa de las acciones oportunistas o, incluso, en algunas situaciones, del Estado expropiador. Por su parte, la reglamentación del negocio tiene efectos sobre el negocio propiamente dicho, y la empresa es el sujeto de tales reglas.

Cuando se trata de intervenir sobre las dos clases de reglas de juego y en las dos etapas referidas, la empresa ha adelantado nueve acciones estratégicas institucionales: *poner a consideración, pedir, participar y respaldar* son las que se adelantaron cuando se trataba de los derechos de propiedad, mientras *modificar, bloquear, asegurar, promover y reclamar* fueron las que la empresa adelantó ante los cambios en la reglamentación de los negocios.

Para realizar estas acciones, Argos contó con una gama de alternativas operativas: la empresa como tal, las empresas centralizadas, un gremio general, un gremio especializado y los asesores independientes. Entre ellas, la empresa seleccionaba la alternativa más adecuada a la luz de la clase de regla, de la etapa y de las fortalezas y debilidades de las alternativas operativas. Mientras las acciones sobre los derechos de propiedad demandan legitimidad, las acciones de reglamentación de los negocios requieren de experiencia jurídica o temática.

Cuando lo que está en discusión son cambios en la normatividad que son tan determinantes para los resultados de la empresa, no es suficiente con leer lo que fue aprobado, sino que además es deseable participar, y, en la medida de lo posible y del interés de algunas empresas, intervenir para que las reglas de juego propicien un buen entorno para los negocios en general.

Las acciones estratégicas institucionales son un compromiso de los administradores con el futuro del país. Lo que se defina como instituciones enmarca no solo las actividades de la empresa a su cargo, sino también el marco general de los negocios y, con ellos, del futuro económico. Usar la capacidad de la empresa de manera constructiva es un compromiso de quienes adelantan acciones estratégicas institucionales. Equidad y juego limpio son el imperativo cuando se trata de intervenir sobre las reglas de juego formales.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes documentales

Informe de la Junta Directiva de la Compañía de Cemento Argos, S. A., 1960-1973.

Informe de la Junta Directiva y del gerente de la Compañía de Cemento Argos, S. A., 1974-1982.

Informe de la Junta Directiva y del presidente de la Compañía de Cemento Argos, S. A., 1983-2002.

Informe a los accionistas de la Compañía de Cemento Argos, S. A., 2003.

Informe de gestión de la Compañía de Cemento Argos, S. A., 2004.

Informe de gestión de Cementos Argos S. A., 2005-2007.

Informe social de Cementos Argos S. A., 2005-2007.

Boletín Andi, 1960-1968.

Noticiero Andi, 1962-1968.

Boletines Andi económico, comercio exterior, social, laboral y parlamentario, 1968-2000.

Revista Andi, 1966-2007.

Boletín ICPC, 1973-2007.

Periódico *El Colombiano*, 1960-2007.

2. Fuentes electrónicas

<http://ideas.repec.org>

<http://scienti.colciencias.gov.co>

www.pactoglobal-colombia.org

www.andi.com.co

www.bnamericas.com

www.camacol.com

www.dinero.com

www.eltiempo.com

www.eluniversal.com.co

www.juriscol.banrep.co

www.larepublica.com.co

www.secretariassenado.gov.co

www.semana.com

www.sutimac.org

3. Entrevistas personales realizadas por la investigadora

| Nombre | Identificación | Fecha | Código |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--------|
| Nicanor Restrepo Santamaría | Miembro Junta Directiva | 2007-12-18 | E1 |
| Adolfo Arango Montoya | Directivo Argos 1 | 2008-04-10 | E2 |
| José Alberto Vélez | Directivo Argos 2 | 2008-05-23 2009-09-15 | E3 |
| Jorge Ignacio Paz Parra | Directivo de la Andi e ICPC | 2010-04-07 | E4 |
| Jorge Vega Uribe | Directivo Argos 3 | 2010-04-08 | E5 |
| María Uriza | Directivo Argos 4 | 2009-10-13 | E6 |
| Gabriel Restrepo Santamaría | Directivo Argos 5 | 2009-10-13 | E7 |
| Adriana Fernández | Directivo Argos 6 | 2009-10-08 | E8 |
| Carlos Raúl Yépez Jiménez | Directivo Argos 7 | 2009-09-15 2009-09-18 2010-09-29 | E9 |
| Edwin Rafael Arango | Directivo Argos 8 | 2010-12-06 | E10 |
| Carlos José Vásquez | Directivo Argos 9 | 2010-12-06 | E11 |
| Eduardo Bettin | Directivo Argos 10 | 2010-12-06 | E12 |
| Javier Hoyos | Asesor | 2009-10-13 | E13 |
| Luz Stella Rodríguez | Asesora | 2011-06-22 | E14 |

Bibliografía

- Abad Faciolince, H. (2009). *Traiciones de la memoria*. Bogotá: Alfaguara.
- Álvarez, V. (2003). De las sociedades de negocios al "Sindicato Antioqueño" un camino centenario. En *Empresas y empresarios colombianos siglos XIX-XX* (pp. 213 -246). Bogotá: Norma.
- Andi (1960a, 10-02-1960). Acciones de Paz del Río. *Boletín general*, 1-20.
- Andi (1960b, 18-06-1960). Conclusiones de la Junta Nacional en pleno. *Boletín general*, 1-8.
- Andi (1960c, 08-04-1960). Informe del Dr. Jorge Ortiz Rodríguez, presidente de la Asociación Nacional de industriales, a la XVII asamblea general ordinaria de asociados. *Boletín general*, 1-17.
- Andi (1960d, 24-08-1960). Junta nacional. *Boletín general*, 1-13.
- Andi (1960e, 10-09-1960). Memorial de la Andi a la Comisión III del Senado. *Boletín general*, 1-8.
- Andi (1960f, 12-04-1960). Nueva junta nacional de la asociación. *Boletín general*, 1-6.
- Andi (1960g, 01-08-1960). Parlamento: proyecto de reforma tributaria. *Boletín general*, 1-35.
- Andi (1961a, 11-12-1961). Asamblea local en Barranquilla. *Boletín general*, 1-19.
- Andi (1961b, 30-01-1961). Asuntos sociales. *Boletín general*, 1-6.
- Andi (1961c, 03-03-1961). Carta de los gremios económicos y de las centrales obreras al Presidente de la República. *Boletín general*, 1-5.
- Andi (1961d, 14-02-1961). Memorial presentado a la Comisión V del Senado sobre proyecto de Código Laboral. *Boletín general*, 1-39.
- Andi (1962a, 23-08-1962). Congreso Nacional. Principales proyectos presentados entre julio 20 y el 16 de agosto. *Boletín general*, 1-5.
- Andi (1962b, 07-11-1962). Discusión del Dr. Uribe escobar al instalar la oficina de Cartagena *Noticiero Andi*, 1-5.
- Andi (1962c, 15-10-1962). Memorial de Andi sobre la cláusula de reserva. *Boletín general*, 1-11.

Andi (1962d, 02-04-1962). Memorial de la Andi a la Comisión V del Senado. *Boletín general*, 1-11.

Andi (1962e, 28-09-1962). Memoriales de la Andi a la Comisión V del Senado. *Boletín general*, 1-8.

Andi (1962f, 03-12-62). Minfomento. *Boletín general*, 1-6.

Andi (1963, 14-01-1963). La ANDI y dos resoluciones de la Superintendencia. *Boletín general*, 1-90.

Andi (1965a, 23-03-1965). Del presidente de la Andi. *Noticiero Andi*, 1-6.

Andi (1965b, 23-03-1965). La prensa comenta. *Noticiero Andi*, 1-4.

Andi (1965c, 21-01-1965). Mensaje de la Andi al presidente Valencia. *Noticiero Andi*, 1-2.

Andi (1967a). Estudio sobre la doble tributación. *Noticiero Andi* (304), 1-5.

Andi (1967b, 04-08-1967). La reforma constitucional y el desarrollo económico. *Noticiero Andi*, 1-9.

Andi (1967c, 08-08-1968). Mintrabajo- Garantía para pago de pensiones. *Boletín Andi*, 1-4.

Andi (1967d, 06-05-1967). Suspensión de una norma. *Noticiero Andi*, 1-7.

Andi (1968, 10-07-1967). Minhacienda reglamenta norma sobre impuesto de renta. *Boletín general*, 1-64.

Andi (1970, 30-11-1970). Proyecto de ley "por la cual se adoptan normas sobre pensiones de jubilación, invalidez y vejez tanto oficiales como particulares". *Boletín social y laboral, Especial # 30*, 1-8.

Andi (1976, 30-08-1976). Síntesis de proyectos de ley sobre materias laborales a estudio del gobierno. *Revista Andi*, 1-67.

Andi (1977, 01-03-1977). La industria y el medioambiente. *Revista Andi*, 16-38

Andi (1983, marzo-abril). El certificado de abono tributario. *Revista Andi*, 29-37.

Andi (1992a, marzo-abril). Carta del presidente. El debate de la reforma tributaria. *Revista Andi*, 3-5.

Andi (1992b, marzo-abril). Comentarios jurídicos y económicos a la reforma tributaria. Proyecto de ley Nros. 20 y 21. *Revista Andi*, 7-24.

Andi (1992c, noviembre-diciembre). El sistema de ahorro pensional. Comentarios al proyecto de ley 155 (s) /92. *Revista Andi*, 19-27.

- Andi (2005, julio-agosto-septiembre-octubre). Clausura por parte del presidente de la Andi, Dr. Luis Carlos Villegas Echeverri y del señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez. Conversatorio. *Revista Andi*, 190-198.
- Andi (1967). Garantía para pago de pensiones. *Boletín general*, 1-4.
- Andi (1980). El balance social: proyecto para Colombia. *Revista Andi*, 53-66.
- Andi (1998 julio- agosto). Estabilidad fiscal: el reto económico del nuevo gobierno. *Revista Andi*, 30-39.
- Andrews, K. (1987). *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood: Irwin.
- Ángel Arango, C. A. (1995, marzo-abril). Editorial: El incremento del recaudo de impuestos no es cuestión de nuevas normas. *Revista Andi*, 3-5.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy* New York Mc. Graw Hill.
- Aoki, M. (2005). *Endogenizing Institutions and Institutional Changes*. Paper presented at the World Conference of the International Economic Association.
- Aplin, J. C., & Hegarty, W. H. (1980). Political Influence: Strategies Employed by Organizations to Impact Legislation in Business and Economic Matters. *The Academy of Management Journal*, 23(3), 438-450.
- Arango Montoya, A. (2000). Informe de Gestión (s.p.i).
- Arévalo Hernández, D. (2001). *La relación Estado-mercado en la experiencia sobre control de precios en Colombia 1943-1967*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arévalo Hernández, D. y Rodríguez Salazar, O. (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Argos (1960). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1961). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1962). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1963). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1964). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1965). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de cemento Argos, S. A.
- Argos (1966). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.

- Argos (1967). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1968). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1969). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1970). *Informe de la junta directiva*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1974). *Informe de la junta directiva y del gerente*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1976). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1978). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1979). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1982). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1984). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1985). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1986). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1987). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1988). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1989). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1990). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1991). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1992). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1993). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1994). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1995). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1996). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1997). *Balance e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1998). *Estados financieros e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (1999). *Estados financieros e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (2000). *Estados financieros e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.

- Argos. (2001). *Estados financieros e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (2002). *Estados financieros e informes*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (2003). *Informe a los accionistas*. Medellín: Compañía de Cemento Argos, S. A.
- Argos (2004). *Informe de gestión*. Medellín: Cemento Argos.
- Argos (2005). *Informe social*. Medellín: Cementos Argos.
- Argos (2006a). *Informe y estados financieros*. Medellín: Cementos Argos S. A.
- Argos (2006b). *Informe y estados financieros*. Medellín: Inversiones Argos S. A.
- Argos (2007). *Informe de gestión*. Medellín: Cementos Argos S. A.
- Argos (2008a). *Informe y estados financieros*. Medellín: Cementos Argos S. A.
- Argos (2008b). *Informe de sostenibilidad*. Medellín: Argos.
- Argos (s/f). *Código de buen gobierno*. Medellín: Inversiones Argos, S. A.
- Arias Trujillo, R. (2011). *Historia de Colombia contemporánea: 1920-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.
- Asociación Nacional de Industriales. (1994). *Andi cincuenta años, 1944-1994*. Medellín: Asociación Nacional de Industriales.
- Baron, D. P. (1995a). Integrated Strategy: Market and NonMarket Components. *California Management Review*, 37(2), 47-65.
- Baron, D. P. (1995b). The Nonmarket Strategy System. *Sloan Management Review*, 37(1), 73-85.
- Baron, D. P. (2010). *Business and its Environment*. New Jersey: Prentice Hall.
- Baysinger, B. D. (1984). Domain Maintenance as an Objective of Business Political Activity: An Expanded Typology. *The Academy of Management Journal*, 9(2), 248-258.
- Baysinger, B. D. y Woodman, R. W. (1982). Dimensions of the Public Affairs/Government Relations Function in Major American Corporations. *Strategic Management Journal*, 3(1), 27-41.
- Bejarano, J. A. (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

- Blaikie, N. (2007). *Approaches to Social Enquiry* (2 ed.). India: Replika Press.
- Blumentritt, T. P. y Nigh, D. (2002). The Integration of Subsidiary Political Activities in Multinational Corporations. *Journal of International Business Studies*, 33(1), 57-77.
- Boddewyn, J. J. (2007). The Internationalization of the Public-Affairs Function in U.S. Multinational Enterprises. *Business & Society*, 46(2), 136-173.
- Boddewyn, J. J. y Brewer, T. L. (1994). International-Business Political Behavior: New Theoretical Directions. *Academy of Management Review* 19(1), 119-143.
- Bonardi, J.-P. (2004). Global and Political Strategies in Deregulated Industries: The Asymmetric Behaviors of Former Monopolies. *Strategic Management Journal*, 25, 101-120.
- Bonardi, J.-P. y Keim, G. D. (2005). Corporate Political Strategies for Widely Salient Issues. *Academy of Management Review*, 30(3), 555-576.
- Bonardi, J.-P., Hillman, A. J. y Keim, G. D. (2005). The Attractiveness of Political Markets: Implications for Firm Strategy. *Academy of Management Review*, 30(2), 397-413.
- Bonardi, J.-P., Holburn, G. L. F. y Vanden Bergh, R. G. (2006). Nonmarket Strategy Performance: Evidence From U.S. Electric Utilities. *Academy of Management Journal*, 49(6), 1209-1228.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burns, T. y Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Camisón, C. (2010). Effects of Coercive Regulation Versus Voluntary and Cooperative Auto-regulation on Environmental Adaptation and Performance: Empirical Evidence in Spain. *European Management Journal*, 28(5), 319-400.
- Cárdenas Santamaría, M. y Pachón B. M. (2010). Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formación de las políticas públicas. En E. Lora y C. Scartascini (eds.), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: la influencia de la política en las políticas públicas*. Bogotá: Alfaomega, pp. 33-58.

- Cárdenas Santamaría, M., Junguito B. R. y Pachón B. M. (2006). Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. *Coyuntura Económica*, XXXVI(1), 63-116.
- Cepeda, F. y Umaña, D. (1994). *Dirección política de la reforma económica en Colombia*. Bogotá: Fonade-Fondo Nacional de Planeación.
- Chandler, A. D. (1962 [1976]). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Chandler, A. D. (1995). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University.
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*, 18, 43-73.
- Christmann, P. (2004). Multinational Companies and the Natural Environment: Determinants of Global Environmental Policy Standardization. *Academy of Management Journal*, 47(5), 747-760.
- Clougherty, J. A. (2005). Antitrust Holdup Source, Cross-National Institutional Variation, and Corporate Political Strategy Implications for Domestic Mergers in a Global Context. *Strategic Management Journal*, 26, 769-790.
- Colombia, (1995). *Instituto de Fomento Industrial: desarrollo económico para todos*. Santafé de Bogotá: IFI.
- Cook, R. y Fox, D. (2000). Resources, Frequency and Methods: An Analysis of Small and Medium-sized Firms' Public Policy Activities. *Business & Society*, 39, 94-113.
- Cuéllar, M. M. (2009). *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia: un siglo de historia laboral*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Asobancaria.
- Dávila L. de Guevara, J. C., Dávila L. de Guevara, C., Jiménez Valencia, A., Milanés Reyes, L. M., & Rubio Peña, M. I. (2006). *Cerro Matoso S. A.: Sostenibilidad de una empresa minera en un entorno turbulento*. Bogotá: Uniandes.
- De Figueiredo, J. M. y Tiller, E. H. (2001). The Structure and Conduct of Corporate Lobbying: How Firms Lobby the Federal Communications Commission. *Journal of Economics and Management Strategy*, 10(1), 91-122.

- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas: historia íntima de la Constitución de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Diestre, L. y Rajagopalan, N. (2011). An Environmental Perspective on Diversification: The Effects of Chemical Relatedness and Regulatory Sanctions. *Academy of Management Journal*, 54(1), 97-115.
- Dix, R. H. (1980). Consociational Democracy: the Case of Colombia. *Comparative Politics* 12(3), 303-321.
- Donadío, A. (1991). Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla In Gran enciclopedia de Colombia. Vol. 2. Bogotá: Círculo de lectores.
- Donaldson, T. (1999). Making Stakeholder Theory Whole. *Academy of Management Review*, 24(2), 237-241.
- Doty, H. D. y Glick, W. H. (1994). Typologies as a Unique form of Theory Building: Toward Improved Understanding and Modeling. *Academy of Management Review*, 19(2), 230-251.
- Dupuis, J. P. (2010). El capitalismo: origen, esencia y variedad. En R. Muñoz Grisales, S. Arcand, J. Facal y J. P. Dupuis (eds.). *Sociología de la empresa: del marco histórico a las dinámicas internas*. Bogotá: Siglo del Hombre; Fondo Editorial Universidad Eafit; Universidad del Valle, pp. 23-63.
- Edward, P. y Willmott, H. (2008). Corporate Citizenship: Rise or Demise of a Myth. *Academy of Management Review*, 33(3), 771-775.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Eisenhardt, K. M. y Graebner M. (2007) Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- Epstein, E. M. (1969). *The Corporation in American Politics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Evered, R. D. y Reis Louis, M. (2005). Two Contrasting Modes of Inquiry. En C. C. Lundberg y C. A. Young (eds.), *Foundations for Inquiry: Choices and Trade-offs in the Organizational Sciences*. Stanford: Stanford University Press, pp. 91-99.

- Feinberg, S. E. y Gupta, A. K. (2009). MNC Subsidiaries and Country Risk: Internationalization as a Safeguard against Weak External Institutions. *Academy of Management Journal*, 52(2), 381-390.
- Frynas, J. G., Mellahi, K. y Pigman, G. A. (2006). First Movers Advantage in International Business and Firm-Specific Political Resources. *Strategic Management Journal*, 27, 321-345.
- Gardberg, N. A. y Fombrun, C. J. (2006). Corporate Citizenship: Creating Intangible Assets Across Institutional Environments. *Academy of Management Review*, 31(2), 329-346.
- Gaviria Trujillo, C. (2004). Prólogo. En de la Calle, H. (ed.), *Contra todas la apuestas: historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Planeta, pp. 11-63.
- Getz, K. A. (1997). Research in Corporate Political Action Business and Society, 36(1), 32-72.
- Giacalone, R. (1997). Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela. *Nueva Sociedad*, 151, 155-167.
- Giraldo, J. (1997). Sindicatos, gremios y crisis política. En L. G. Arango (ed.), *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Observatorio sociopolítico, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social.
- Gómez, A. L. (2009). Don Guti 1909-2006: Lider empresarial, social y cultural. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- González Charry, G. (1998). *Derecho Laboral Colombiano*, Vol. I. Santafé de Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- González, F. y Calderón, V. (2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX*, Vols. I y II. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, (s.p.i).
- González, F., & Calderón, V. (Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)).
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. United States of America: Cambridge University Press.

- Grier, K. B., Munger, M. C. y Roberts, B. E. (1994). The Determinants of Industry Political Activity, 1978-1986. *The American Political Science Review*, 88(4), 911-926.
- Griffin, J. J. y Dunn, P. (2004). Corporate Public Affairs: Commitment, Resources, and Structure. *Business & Society*, 43(2), 196-220.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research (M. E. Perrone, Trans.). En N. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications, pp. 105-117.
- Hadani, M. (2007). Family Matters: Founding Family Firms and Corporate Political Activity. *Business & Society*, 46(4), 395-428.
- Hafsi, T. y Thomas, H. (2005). The Field of Strategy: in Search of a Walking Stick. *European Management Journal*, 23(5), 507-519.
- Hansen, W. L. y Mitchell, N. J. (2000). Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics. *The American Political Science Review*, 94(4), 891-903.
- Hartlyn, J. (1985). Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia. *Latin American Research Review* 20(3), 111-138.
- Henisz, W., J. y Zelner, B. A. (2005). Legitimacy, Interest Group Pressures, and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Governments. *Academy of Management Review*, 30(2), 361-382.
- Herrera Gaviria, J. G. (1997). La Ley 50 de 1990. Una visión actual. *Revista Andi*, mayo-junio de 1997, 48-54.
- Hillman, A. J. (2003). Determinants of Political Strategies in U.S. Multinational. *Business & Society*, 42(4), 455-484.
- Hillman, A. J. (2005). Politicians on the Board of Directors: Do Connections Affect the Bottom Line? *Journal of Management* 31(3), 464-481.
- Hillman, A. J. y Hitt, M. A. (1999). Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. *The Academy of Management Journal*, 24(4), 825-842.

- Hillman, A. J. y Keim, G. (1995). International Variation in the Business-Government Interface: Institutional and Organizational Considerations. *Academy of Management Review*, 20(1), 193-214.
- Hillman, A. J. y Wan, W. P. (2005). The Determinants of MNE Subsidiaries' Political Strategies: Evidence of Institutional Duality. *Journal of International Business Studies*, 36, 322-340.
- Hillman, A. J., Keim, G. D. y Schuler, D. (2004). Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 30(6), 837-857.
- Hillman, A. J., Zardkoohi, A., & Bierman, L. (1999). Corporate Political Strategies and Firm Performance: Indications of Firm-Specific Benefits from Personal Service in the U.S. Government. *Strategic Management Journal*, 20(1), 67-81.
- Holburn, G. L. F. y Vanden Bergh, R. G. (2008). Making Friends in Hostile Environments: Political Strategy in Regulated Industries. *Academy of Management Journal*, 33(2), 521-540.
- Holburn, G. L. F. y Zelner, B. A. (2010). Political Capabilities, Political Risk, and International Investment Strategy: Evidence from the Global Electric Power Generation Industry. *Strategic Management Journal*, 31(12), 1257-1370.
- Hombres Rodríguez, R. (1990). Fundamentos y lineamientos del programa económico. *Revista Andi*, noviembre-diciembre de 1990, 1-93.
- Hombres Rodríguez, R. (1997). Regulation and Deregulation in Colombia: Much Ado about Nothing. *Desarrollo y sociedad*, 40, 134-184.
- ICPC (1975, 20-06-1975). Editorial. Boletín ICPC, s/p.
- Jiménez Valencia, A. (2002). *Stakeholders - Una forma innovadora de gobernabilidad de empresa*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Jones, C. A. y Levi, D. L. (2007). North American Business Strategies towards Climate Change. *European Management Journal*, 35(6), 428-440.
- Kalmanovitz, S. (1991). Los gremios industriales ante la crisis. En F. Leal y Z. L. (eds.), *Al filo del caos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

- Kalmanovitz, S. (2007). 1886-1991: Una lectura económica de dos constituciones. *El malpensante*, núm. 77, marzo 16 al 30 de 2007, 33-38.
- Kalmanovitz, S., ed. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Fundación Universitaria de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Aguilar, Taurus, Alfaguara.
- Keim, G. D. y Baysinger, B. (1988). The Efficacy of Business Political Activity: Competitive Considerations in a Principal-Agent Context. *Journal of Management*, 14(2), 163-180.
- Keim, G. D. y Zeithaml, C. P. (1986). Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making: A Review and Contingency Approach. *Academy of Management Review*, 11(4), 828-843.
- Kennedy, S. (2007). Transnational Political Alliances: An Exploration with Evidence from China. *Business & Society*, 46, 174-200.
- Khandwalla, P. N. (1973). Viable and Effective Organizational Designs of Firms. *The Academy of Management Journal*, 16(3), 481-495.
- Kolk, A. y Pinkse, J. (2007). Multinationals' Political Activities on Climate Change. *Business & Society*, 46(2), 201-228.
- Lamberg, J.-A., Skippari, M., Eloranta, J., y Makinen, S. (2004). The Evaluation of Corporate Political Action: A Framework for Processual Analysis. *Business & Society*, 43(4), 335-365.
- Langley, A. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.
- Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W. (1975). *Organización y ambiente*. 2.^a ed. Barcelona: Labor.
- Lenway, S. A. y Rehbein, K. (1991). Leaders, Followers, and Free Riders: An Empirical Test of Variation in Corporate Political Involvement. *The Academy of Management Journal*, 34(4), 893-905.
- Lester, R. H., Hillman, A., Zardkoohi, A. y Cannella Jr, A. A. (2008). Former Government Officials as Outside Directors: The Role of Human and Social Capital. *Academy of Management Journal*, 51(5), 999-1013.

- Li, H. y Zhang, Y. (2007). The Role of Managers' Political Networking and Functional Experience in New Venture Performance: Evidence from China's Transitional Economy. *Strategic Management Journal*, 28, 791-804.
- Londoño C., D. (2003a). Las funciones corporativas del Grupo Empresarial Antioqueño. *AD-minister*, núm. 15, 26-42.
- Londoño C., D. (2003b). Orígenes y tipología de la Empresa de Negocios Moderna. *AD-minister*, núm. 3, 41-57.
- López Díez, J. C. (2003). El modelo gerencial antioqueño: taylorismo de carriel y camándula. *AD-Minister*, edición especial, 11-25.
- Lord, M. D. (2000). Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making. *Business & Society*, 39(1), 76-93.
- Losada Lora, R. (2000). *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XX*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lundberg, C. C., y Young, C. A. (2005). *Foundations for Inquiry: Choices and Trade-Offs in the Organizational Sciences*. Stanford: Stanford Business Books.
- Luo, Y. y Peng, M. W. (1999). Learning to Compete in a Transition Economy: Experience, Environment, and Performance. *Journal of International Business Studies*, 30(2), 269-296.
- Luo, Y. y Zhao, H. (2009). Doing Business in a Transitional Society [Electronic Version]. *Business & Society Online First*. Acceso: 8 de junio de 2009.
- Mantere, Z., Pajunen, K. y Lamberg, J.-A. (2007). Vices and Virtues of Corporate Political Activity: the Challenge of International Business. *Business & Society*, 48(1), 105-132.
- Martínez C. A. (2008). Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones Estado-empresarios. *Revista de Economía Institucional* 10(19), 265-291.
- McCubbins, M. (2005). Legislative Process and the Mirroring Principle. En C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 123-147.
- Ménard, C. (2000). *Institutions, Contracts and Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- Ménard, C. y Shirley, M. M. (2005). Introduction. En C. Ménard y M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 1- 18.
- Meznar, M. B. y Johnson, J. H. (2005). Business-Government Relations within a Contingency Theory Framework: Strategy, Structure, Fit, and Performance. *Business & Society*, 44(2), 119-143.
- Miles, R. E. y Snow, C. C. (1978). *Organizational Strategy, Structure, and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Miller, D. (1986). Configurations of Strategy and Structure: Toward a Synthesis. *Strategic Management Journal*, 7, 233-249.
- Miller, D. (1987). Strategy Making and Structure: Analysis and Implications for Performance. *The Academy of Management Journal*, 30(1), 7-32.
- Miller, D. (1988). Relating Porter's Business Strategy to Environment and Structure: Analysis and Performance Implications. *Academy of Management Journal*, 31(2), 280-308.
- Miller, D. (1992). Environmental Fit versus Internal Fit. *Organization Science*, 3(2), 159-178.
- Miller, D. (1996). Configurations Revisited. *Strategic Management Journal*, 17, 505-512.
- Miller, D. y Friesen, P. H. (1982). The Longitudinal Analysis of Organizations: A Methodological Perspective. *Management Science*, 28(9), 1013-1034.
- Mintzberg, H. (1979). An Emerging Strategy of "Direct" Research. *Administrative Science Quarterly*, 24(1), 582-589.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones* (D. Bonner y J. Nieto, Trad.). Barcelona: Ariel Economía.
- Mintzberg, H. (2005). Developing Theory about Developing Theory, En: Smith, K. y Hitt, M. *Great Minds in Management: The process of Theory Development*. New York: Oxford University Press, p. 355-372.
- Mintzberg, H. y McHugh, A. (1985). Strategy Formation in an Adhocracy. *Administrative Science Quarterly*, 30(2), 160-197.

- Mintzberg, H. y Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. y Lampel, J. (1998). *Strategy Safari*. New York: The Free Press.
- Misas, G. (1998). Colombia: la estrategia empresarial en la apertura. En W. Peres (ed.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Mexico: Siglo XXI Editores-Cepal.
- Mitchel, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Sallience: Defining the principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Morgan, G. (ed.). (1983). *Beyond Method: Strategies for Social Research*. United States of America: Sage Publications.
- Múnera Arango, D. (1990). Reestructuración y apertura. *Revista Andi*, enero-febrero de 1990, 25-27.
- North, D. C. (1993a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (A. Bárcena, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1993b). *Institutions, Transactions Costs and Productivity in the Long Run*. Washington: Washington University Press.
- North, D. C. (1993c). The New Institutional Economics and Development [en línea], disponible en: <http://ideas.repec.org>. Acceso: 20 de abril de 2007.
- North, D. C. (1994). El desempeño económico a lo largo del tiempo. *Trimestre económico*, 244, 567-583.
- North, D. C. (2005a). Institutions and the Performance of Economies over Time. En C. Ménard y M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 21-30.
- North, D. C. (2005b). *Understanding the Process of Economic Change*. United States of America: Princeton University Press.
- Ocampo, J. A. (1997). *Historia Económica de Colombia*. Colombia: Presidencia de la República.

- Oliver, C. y Holzinger, I. (2008). The Effectiveness of Strategic Political Management: a Dynamic Capabilities Framework. *Academy of Management Review*, 33(2), 496-520.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ospina, E. L. (1984). *De la peña a las alturas: crónica de la Compañía de Cementos Argos en el cincuentenario de su fundación*. Colombia: Bedout.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Pacheco de Jaramillo, M. (1991). Reforma laboral. *Revista Andi*, enero-febrero de 1991, 43-48.
- Palacios Mejía, H. (1975). *La economía en el derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Anif.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1875-1994*, 2.^a ed. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Palazzo, G. y Scherer, A. G. (2008). Corporate Social Responsibility, Democracy, and Politization of the Corporation. *Academy of Management Review*, 33(3), 773-775.
- Paz, J. I. (1975). Consideraciones al control ambiental. *Boletín ICPC*(18-19), 10-11.
- Pearce, J. L., de Castro, J. O. y Guillén, M. F. (2008). Influencing Politics and Political Systems: Political Systems and Corporate Strategy. *Academy of Management Review*, 33(2), 493-495.
- Pécault, D. (2001). *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953* (A. V. Gutiérrez, Trad.). Bogotá: Norma.
- Pérez Escobar, J. (1987). *Derecho constitucional colombiano*, 4.^a ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Pérez Tamayo, F. de P. (1992). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. *Organization Science*, 1(3), 267-292.
- Pfeffer, J. y Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

- Porter, M. E. (1987). De ventaja competitiva a estrategia corporativa. En *Oficio y arte de la gerencia*, 2.ª ed., Vol. 1. Bogotá: Norma, pp. 55-89.
- Porter, M. E. (1995). *Ventaja competitiva*. México: CECSA.
- Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2006). Estrategia y sociedad. *Harvard Business Review América Latina*, diciembre de 2006, 3-15.
- Poveda Ramos, G. (1984). *Andi y la industria colombiana 1944-1984*. Medellín: Asociación Nacional de Industriales.
- Preston, L. E. (1986). Business and Public Policy. *Journal of Management*, 12(2), 261-275.
- Pshisva, R. y Suárez G. A. (2006). Captive Markets: the Impact of Kidnappings on Corporate Investment in Colombia. *Coyuntura Económica*, 36(1), 27-62.
- Pugh, D. S. y Hickson, D. J. (2007). *Great Writers on Organizations* (Third omnibus edition). Great Britain: Ashgate.
- Puyo Falla, H. (2005). La reforma tributaria. *Revista Andi*, enero-febrero de 2005, 3-4.
- Rehbein, K. y Schuler, D. A. (1995). The Firm as a Filter: A Conceptual Framework for Corporate Political Strategies. *Academy of Management Journal Best Paper Proceedings*, s/n, 406-410.
- Rehbein, K. y Schuler, D. A. (1997). The Filtering Role of the Firm in Corporate Political Involvement. *Business & Society*, 36(2), 116-139.
- Reid, E. M. y Toffel, M. W. (2009). Responding to Public and Private Politics: Corporate Disclosure of Climate Change Strategies. *Strategic Management Journal*, 30, 1157-1178.
- Restrepo Santamaría, N. (1991). La actividad gremial ante el cambio. *Revista Andi*, 113, 67-74.
- Restrepo Santamaría, N. (2011). *Empresariado antioqueño y sociedad 1940-2004: Influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Rettberg, A. (2001a). *The Dilemmas of Business Representation: The Uneasy Relationship of Economic Groups (EGs) and Business Associations in Colombia (1994-1998)*. Paper presented at the Latin American Studies Association.

- Rettberg, A. (2001b). The Political Preferences of Diversified Business Groups: Lessons from Colombia (1994-1998). *Business and Politics*, 3(1), 47-63.
- Rettberg, A. (2002). Administrando la adversidad: respuestas empresariales al conflicto colombiano. *Colombia Internacional*, 55, 37-54.
- Rettberg, A. (2003). *Cacaos y tigres de papel: el gobierno de Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rettberg, A. (2005). Business versus Business? Groups and Organized Business in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 47(1), 31-54.
- Robles Echavarría, C. A. (1990). Intervención en el acto de la instalación de la Asamblea de Afiliados a la Andi seccional Antioquia. *Revista Andi*, enero-febrero de 1990, 25-27.
- Rodríguez Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de estudios sociales* (32), 18-33.
- Rodríguez Salazar, O. (1996). Nuevas perspectivas en historiografía fiscal. *Cuadernos de economía*, 15(24), 212-230.
- Rubin, P. H. (2005). Legislative Systems as Frameworks for Market Exchanges. En C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 205-228.
- Ruiseco, J. M. y Villegas, L. C. (1998). Editorial: Carta enviada a los doctores Andrés Pastrana Arango (presidente electo) y Gustavo Bell Lemus (vicepresidente electo). *Revista Andi*, julio-agosto de 1998, 4-6.
- Rumelt, R. P., Schendel, D. E. y Teece, D. J. (1994). Fundamental Issues in Strategy. En *Fundamental Issues in Strategy: a Research Agenda*. Boston: Harvard Business School Press, pp. 1-47.
- Sabogal Otálora, C. A. (1980). *Historia del control de precios en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sáenz, E. (1990). *De ciertos caballeros: la ANDI y los políticos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Administración.

- Salamon, L. M. y Siegfried, J. J. (1977). Economic Power and Political Influence: the Impact of Industry Structure on Public Policy. *The American Political Science Review*, 71(3), 1026-1043.
- Sanabria Tirado, R. (2003). *Bavaria S.A y Valores Bavaria S. A.* Bogotá: Uniandes.
- Schuler, D. A. (1996). Corporate Political Strategy and Foreign Competition: The Case of the Steel Industry. *The Academy of Management Journal*, 39(3), 720-737.
- Schuler, D. A., Rehbein, K. y Cramer, R. D. (2002). Pursuing Strategic Advantage through Political Means: A Multivariate Approach. *Academy of Management Journal*, 45(4), 659-672.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. 3rd. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Shaffer, B. (1995). Firm-level Responses to Government Regulation: Theoretical and Research Approaches. *Journal of Management*, 21(3), 495-514.
- Shaffer, B. y Hillman, A. J. (2000). The Development of Business-Government Strategies by Diversified Firms. *Strategic Management Journal*, 21(2), 175-190.
- Shirley, M. M. (2005). Institutions and Development. En C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 611-638.
- Shivastava, P. (2004). Organizations, Policy, and The Natural Environment: Institutional and Strategic Perspectives. *Academy of Management Review*, 29(1), 139-140.
- Simon, H. A. (1970). Teorías acerca de la opción de decisiones en economía y la ciencia de comportamiento. En *Panoramas contemporáneos de la teoría económica*. Madrid: Alianza Universidad.
- Simon, H. A. (1991). Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 25-44.
- Skippari, M., Eloranta, J., Lamberg, J.-A. y Parvinen, P. (2005). Conceptual and Theoretical Underpinnings in the Research of Corporate Political Activity: A Bolometric Analysis. *The Finnish Journal of Business Economics* (2), 185-208.
- Stablein, R. E. (2005). The True and the Known. En C. C. Lundberg y C. A. Young (eds.), *Foundations for Inquiry: Choices and Trade-offs in the Organizational Sciences*. Stanford: Stanford University Press, pp. 87-91.

- Thorp, R. (1991). *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Great Britain: University of Pittsburg Press.
- Tian, Z., Hafsi, T. y Wu, W. (2009). Institutional Determinism and Political Strategies: An Empirical Investigation. *Business & Society*, 48, 284-325.
- Uribe Correa, B. A. (2006). *La objetivación del cuerpo, un dispositivo de poder en las organizaciones productivas*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Uribe Escobar, A. (1964). *Discursos 1960-1964*, Medellín: Andi.
- Uribe Restrepo, F. (1969). La industrialización y el empleo. *Revista Andi*, mayo de 1969, 86-90.
- Urrutia Montoya, M. (1983). *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.
- Vélez Álvarez, L. G. (2006). Diez años de regulación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: lo bueno, lo malo y lo feo de un modelo mestizo. *Lecturas de economía* (64), 143-165.
- Villegas, L. C. (1997). Editorial: Recuperar la gobernabilidad: reto del proceso electoral que comienza. *Revista Andi*, mayo-junio de 1997, 6.
- Villegas, L. C. (1999a). 1999: la recesión resultó más profunda de lo previsto. *Revista Andi*, noviembre-diciembre de 1999, 2-3.
- Villegas, L. C. (1999b). Seguridad, reforma política y administración pública en el nuevo gobierno. *Revista Andi*, julio-agosto de 1999, 4-9.
- Villegas, L. C. (2000a). La creación de la gerencia nacional de responsabilidad social. *Revista Andi*, enero-febrero de 2000, 2-3.
- Villegas, L. C. (2000b). Algunas consideraciones de carácter laboral y de seguridad social. *Revista Andi*, noviembre-diciembre, 2-3.
- Villegas, L. C. (2004). Las negociaciones con los paramilitares: asunto de interés nacional. *Revista Andi*, noviembre-diciembre de 2004, 4-5.
- Villegas, L. C. (2005). La reforma tributaria: compromiso por un cambio institucional y cultural. *Revista Andi*, septiembre-octubre de 2005, 2-3.
- Wernefelt, B. (1984). A Resource-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 20 (2), 171-180.

- Williamson, O. E. (1995). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.
- Williamson, O. E. (2005). Transaction Cost Economics. En *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Springer, pp. 41-65.
- Wilson, G. K. (1990). Corporate Political Strategies. *British Journal of Political Science*, 20(2), 281-288.
- Wiltz, A. (2006). Identity and Preferences in Corporate Political Strategizing. *Business & Society*, 45, 441-463.
- Windsor, D. (2007). Towards a Global Theory of Cross-Border and Multilevel Corporate Political Activity. *Business & Society*, 46(2), 253-278.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, Vol. 5. United States of America: Sage Publications.

ANEXO 1

Cuadro resumen de las Acciones Estratégicas Institucionales de Argos y de la alternativa estructural desde la cual fue emprendida, 1960-2007

| # | Año | Identificación | Tipo de regla | Temática | Etapas | Acción | Estructura |
|----|------|---|----------------|--------------------|------------|-----------|----------------------|
| 1 | 1960 | Ley 81 de 1960 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 2 | 1960 | Ley 81 de 1960 | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 3 | 1960 | Ley 81 de 1960 Colcarburo | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Centralizada |
| 4 | 1960 | Ley 81 de 1960 Ceblanco | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Centralizada |
| 5 | 1960 | Paz del Río | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 6 | 1966 | Doble tributación | Reglamentación | Tributaria | Definición | Promover | Empresa |
| 7 | 1966 | Decreto 1366 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 8 | 1979 | Ley 20 de 1979 | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 9 | 1986 | Ley 75 de 1986 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Promover | Empresa |
| 10 | 1986 | Ley 75 de 1986 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 11 | 1960 | Fijo e invariable | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 12 | 1960 | Gradual liberación | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Gremio general |
| 13 | 1962 | Al control oficial | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 14 | 1962 | Modifique el sistema actual de control | Reglamentación | Control de precios | Definición | Modificar | Empresa |
| 15 | 1964 | Injusta los precios más bajos | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Centralizada |
| 16 | 1964 | Situación inequitativa | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Empresa |
| 17 | 1965 | Debidas especialmente a los bajos precios | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Empresa |
| 18 | 1967 | Consiguió al fin | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Centralizada |
| 19 | 1968 | Ha venido insistiendo ante | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Centralizada |
| 20 | 1969 | Con miras a asesorar | Reglamentación | Control de precios | Definición | Modificar | Empresa |
| 21 | 1978 | Con el fin de actualizar el Plan Indicativo | Reglamentación | Control de precios | Definición | Modificar | Gremio especializado |
| 22 | 1978 | Viene propugnando por el establecimiento de una política de precios flexibles | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Gremio especializado |
| 23 | 1978 | No han podido Modificarse | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Gremio especializado |
| 24 | 1978 | Precios flexibles con acuerdo | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Empresa |
| 25 | 1979 | Sirva para que éste sea adoptado | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Empresa |

| # | Año | Identificación | Tipo de regla | Temática | Etapas | Acción | Estructura |
|----|------|---|----------------|--------------------------|------------|-----------|----------------------|
| 26 | 1982 | Modificar el sistema de control | Reglamentación | Control de precios | Definición | Modificar | Gremio especializado |
| 27 | 1985 | La libertad vigilada no era suficiente | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Gremio especializado |
| 28 | 1986 | Como solicitar los ajustes en el precio | Reglamentación | Control de precios | Definición | Promover | Gremio especializado |
| 29 | 1961 | Ha estudiado con todo cuidado y detenimiento el proyecto | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 30 | 1962 | “Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo” | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 31 | 1962 | Sobre la extensión del seguro social | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 32 | 1962 | Co-propiedad, la co-gestión y la co-participación | Reglamentación | Laboral | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 33 | 1962 | Sistema de negociación colectiva | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 34 | 1962 | La cláusula de reserva | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 35 | 1965 | Impedido aceptar lo propuesto por las centrales obreras | Reglamentación | Laboral | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 36 | 1967 | Avalara el cubrimiento en materia de pensiones | Reglamentación | Laboral | Aplicación | Reclamar | Gremio general |
| 37 | 1967 | La “suspensión provisional” de la siguiente norma del Decreto 1373/66 | Reglamentación | Laboral | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 38 | 1969 | Perjudicial e injusta | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 39 | 1970 | Normas sobre pensiones de jubilación, de invalidez y vejez | Reglamentación | Laboral | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 40 | 1970 | Reajuste periódico | Reglamentación | Laboral | Definición | Promover | Gremio general |
| 41 | 1974 | Estabilidad absoluta | Reglamentación | Laboral | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 42 | 1975 | Declaratoria de tribunales de arbitramento obligatorio por parte del Gobierno | Reglamentación | Laboral | Aplicación | Reclamar | Gremio especializado |
| 43 | 1962 | Proceso dispendioso | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 44 | 1962 | Posición de vigilancia | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Gremio general |
| 45 | 1962 | Medida transitoria | Reglamentación | Licencias de importación | Definición | Promover | Gremio general |
| 46 | 1962 | Nuevos reclamos | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Gremio general |
| 47 | 1962 | Agilidad en los procedimientos | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 48 | 1962 | Equipos para Colcarbuo | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 49 | 1965 | La nacionalización | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 50 | 1967 | Demoras en conseguir oportunamente | Reglamentación | Licencias de importación | Aplicación | Reclamar | Empresa |

| # | Año | Identificación | Tipo de regla | Temática | Etapas | Acción | Estructura |
|----|------|---|----------------|------------|------------|-----------------------|----------------|
| 51 | 1961 | Preocupados por los destinos de Colombia | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Gremio general |
| 52 | 1965 | Plan subversivo a cuyo amparo se aprovecharía el paro general | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Gremio general |
| 53 | 1967 | Reforma constitucional de 1968 | Derechos | Derechos | Definición | Poner a consideración | Gremio general |
| 54 | 1986 | La situación de inseguridad y orden público | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 55 | 1987 | Asesinatos y atentados | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 56 | 1988 | La inseguridad, la violencia y el terrorismo siguen afectando | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Centralizada |
| 57 | 1988 | Puerto Imarco por fenómenos de violencia e inseguridad | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Centralizada |
| 58 | 1989 | La lucha contra las mafias del crimen organizado y la subversión guerrillera | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 59 | 1992 | Él mismo me recomendaba que me fuera de Medellín | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 60 | 1990 | Recrudescimiento de la delincuencia acompañada de actos terroristas contra los bienes del Estado y los particulares | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 61 | 1991 | Constitución | Derechos | Derechos | Definición | Poner a consideración | Gremio general |
| 62 | 1991 | Crearon una organización | Derechos | Derechos | Definición | Poner a consideración | Asesores |
| 63 | 1990 | Ley 50 de 1990 | Reglamentación | Laboral | Definición | Promover | Gremio general |
| 64 | 1990 | Se redactó en Medellín | Reglamentación | Laboral | Definición | Promover | Asesores |
| 65 | 1994 | Samper | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Empresa |
| 66 | 1992 | Ley 100 de 1993 de seguridad social | Reglamentación | Laboral | Definición | Modificar | Gremio general |
| 67 | 1992 | Si cesan los atentados terroristas a las personas | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 68 | 1992 | Serios problemas de seguridad | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 69 | 1999 | Su compromiso con la construcción de la paz | Derechos | Derechos | Aplicación | Participar | Gremio general |
| 70 | 1998 | Le damos todo el apoyo | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Empresa |
| 71 | 1998 | Proceso de paz | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Gremio general |
| 72 | 2000 | Gran obstáculo para un adecuado clima de inversión | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Empresa |
| 73 | 1999 | La mesa de negociación | Derechos | Derechos | Aplicación | Participar | Empresa |
| 74 | 2005 | El aprecio que la comunidad empresarial | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Gremio general |
| 75 | 2004 | La Andi apoyó y promovió las desmovilizaciones | Derechos | Derechos | Aplicación | Respaldar | Gremio general |
| 76 | 2010 | El Cerro Albornoz | Derechos | Derechos | Aplicación | Pedir | Empresa |
| 77 | 1992 | Ley 6 de 1992 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |

| # | Año | Identificación | Tipo de regla | Temática | Etapas | Acción | Estructura |
|----|------|-------------------------|----------------|--------------------|------------|-----------|----------------------|
| 78 | 1995 | La ley 223 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 79 | 1998 | Ley 488 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 80 | 2005 | La reforma de 2005 | Reglamentación | Tributaria | Definición | Modificar | Gremio general |
| 81 | 1983 | Cat | Reglamentación | Tributaria | Definición | Promover | Gremio general |
| 82 | 1991 | Cert | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 83 | 2001 | Estampilla pro-hospital | Reglamentación | Tributaria | Definición | Bloquear | Empresa |
| 84 | 2008 | Zonas francas | Reglamentación | Tributaria | Definición | Promover | Empresa |
| 85 | 2008 | Estabilidad jurídica | Reglamentación | Tributaria | Definición | asegurar | Empresa |
| 86 | 2005 | Fusión | Reglamentación | Tributaria | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 87 | 1974 | Código Sanitario | Reglamentación | Ambiental | Definición | Modificar | Gremio general |
| 88 | 2010 | Dec. 3888 | Reglamentación | ambiental | Definición | Modificar | Empresa |
| 89 | 2010 | Dec. 3888 | Reglamentación | ambiental | Definición | Modificar | Gremio general |
| 90 | 2006 | Proyecto de ley 199 | Reglamentación | Control de precios | Definición | Bloquear | Asesores |
| 91 | 2006 | Control de precios | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Empresa |
| 92 | 2006 | Control de precios | Reglamentación | Control de precios | Aplicación | Reclamar | Gremio especializado |
| 93 | 2010 | 1382 de 2010 | Reglamentación | Minas | Definición | Bloquear | Gremio general |
| 94 | 2010 | 1382 de 2010 | Reglamentación | Minas | Definición | Bloquear | Asesores |

Fuente: Caso, capítulo 4

ANEXO 2

Listado de empresas y organizaciones mencionadas

| Empresa u Organización | Sigla |
|--|--------------|
| Acerías Paz del Río | |
| Asociación Nacional de Industriales | Andi |
| Banco de la República | |
| Banco Industrial colombiano | |
| Banco Mundial | |
| Cámara Asomíneros [Asomíneros] | |
| Cámara colombiana de la construcción | Camacol |
| Ceb blanco | |
| Cemento Blanco de Colombia | |
| Cementos Andino | |
| Cementos de Caldas | |
| Cementos del Caribe | |
| Cementos del Nare [Industria Marmolera colombiana, Mármoles y Cementos del Nare] | |
| Cementos del Valle | |
| Cementos Diamante [Diamante] | |
| Cementos El Cairo [Cairo] | |
| Cementos Hércules | |
| Cementos Paz del Río | CPR |
| Cementos Rioclaro [Rioclaro] | |
| Cementos Samper | |
| Cemex | |
| Central de Trabajadores de Colombia | CTC |
| Colcarbuco | |
| Colclinker | |
| Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas | CEPAL |
| Compañía de Cemento Argos S.A [Argos] | |
| Compañía Nacional de Chocolates | |
| Compañía Suramericana de Seguros | |
| Concrecem | |
| Consejo Gremial Colombiano | |
| Consejo Nacional del Trabajo | |
| Dirección de impuestos y aduanas nacionales | DIAN |
| Empresa Siderúrgica de Medellín | SIMESA |
| Federación de Trabajadores de Antioquia | FEDETA |
| Federación Nacional de Cafeteros | |
| Fundación para la educación superior y el desarrollo | Fedesarrollo |
| Fundación Rioclaro | |
| Grupo Aval | |
| Grupo Empresarial Antioqueño | GEA |
| Grupo Empresarial Bavaria | |
| Holcim | |
| Industria Nacional Colombiana | |
| Industrial Hullera | |
| Industrial Hullera S.A | |
| Instituto Colombiano de Productores de Cemento | ICPC |
| Instituto de Fomento Industrial | IFI |
| Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | |
| Ministerio de Desarrollo Económico | |
| Ministerio de Hacienda | |
| Ministerio de Industria y Comercio | |
| Ministerio de Minas | |
| Ministerio del Trabajo | |
| Organización Angulo | |
| Organización Ardila Lülle | |
| Organización de Naciones Unidas | ONU |
| Organización Internacional del Trabajo | OIT |
| Organización Mundial de Comercio | OMC |
| Simesa | |

| Empresa u Organización | Sigla |
|--|-------|
| Sindicato Antioqueño | |
| Sociedad de Agricultores de Colombia Sociedad Zona Franca Argos S. A. | SAC |
| Superintendencia de Importaciones | |
| Superintendencia de Industria y Comercio | |
| Superintendencia de Regulación Económica | |
| Superintendencia Nacional de Importaciones | |
| Sutimac | |
| Tolcemento | |
| Unión de Trabajadores de Colombia | UTC |