



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rettberg, Angelika

Empresarios y política en Colombia: Un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998)

Revista de Estudios Sociales, núm. 12, junio, 2002, pp. 54-67

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501206>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## EMPRESARIOS Y POLÍTICA EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO DEL GOBIERNO SAMPER (1994-1998)\*

Angelika Rettberg\*\*

### Resumen

El artículo presenta resultados de un estudio sobre el comportamiento político del empresariado colombiano durante la controvertida administración del Presidente Samper (1994-1998), cuya campaña fue acusada de haber recibido dineros ilícitos. Confrontados con la crisis, los principales gremios—agrupados en el Consejo Gremial—reaccionaron con la petición de que el Presidente renunciara. Sin embargo, la oposición gremial no se mantuvo, a pesar de un creciente deterioro político y económico. El artículo sugiere que la incapacidad de sostener un frente gremial unido radicó, en buena medida, en el comportamiento de los grandes grupos económicos, que apoyaron al Presidente. El artículo discute las razones organizacionales por las cuales esto, más que un fenómeno aislado, constituye una característica recurrente del paisaje empresarial colombiano con implicaciones para otras áreas políticas. En segundo lugar, el artículo explora las motivaciones de los grupos para apoyar al Presidente. Sugiere que, por su tamaño y por el tipo de actividad económica que adelantan los grupos dependen del Estado para la obtención de créditos, contratos y regulación. En consecuencia, apoyar al Presidente protegía su acceso al Estado mientras que podían beneficiarse, simultáneamente, de la legitimidad derivada de su afiliación gremial.

### Palabras claves:

Gremios, grupos económicos, empresarios, política, Colombia, Samper, Privatización, reformas de mercado

### Abstract

This article analyzes the failure of Colombian business to maintain an effective collective response to the crisis unleashed by the drug-scandal surrounding the administration of President Ernesto Samper (1994-1998). The article suggests that the failure can be explained by the behavior of the country's four largest diversified business groups (grupos)—a form of business organization prevalent throughout Latin America—who supported the administration. This undermined the attempt by organized business to respond to crisis collectively. Instead of an isolated phenomenon, the article

suggests this organizational contradiction is common in Colombia's modern corporate landscape and has important implications for other policy areas. The article also analyzes why the grupos supported Samper. In part, the answer draws from explanations centered on rent-seeking (grupos benefited from the privatization process) and on sunk costs (grupos had contributed generously to Samper's campaign). However, this article suggests that an unexplored explanation is their unique dependence on the state. By the nature of their main economic activities and their size, grupos depend on the state for credit, contracts, and regulation like few other business actors in Colombia. This shapes their preferences in favor of protecting their access to the state to the detriment of collective business endeavors.

### Key words:

Organized business, diversified business groups, business, politics, Colombia, Samper, privatization, market reform

El 19 de junio de 1994, un domingo y día de elecciones en Colombia, Fernando Botero Zea, gerente de la campaña Samper Presidente, recibió un mensaje en su beeper. El mensaje era de Augusto López Valencia, el Presidente de Bavaria, quien le pidió que se comunicara con él de manera inmediata. Cuando Botero lo llamó, López ni lo saludó mientras que con entusiasmo le gritaba: "Ganamos!". Luego, le explicó que acababa de recibir las últimas encuestas de la cadena radial Caracol, que indicaban que Ernesto Samper había sido elegido Presidente de Colombia.<sup>1</sup> La continuación de esta historia es bien conocida. Pocas horas después de haber sido elegido Presidente en una reñida segunda vuelta—Samper ganó por una diferencia de sólo 150.000 votos sobre su opositor Andrés Pastrana—salieron a la luz pública unos audiotapes que contenían grabaciones de conversaciones entre altos funcionarios de la campaña presidencial de Samper y representantes del cartel de Cali. En lo que habría de convertirse en uno de los escándalos políticos y procesos judiciales más turbulentos de la historia colombiana reciente, los así llamados "narcotapes" apuntaban a la posibilidad de una estrecha relación económica entre la campaña de Samper y unos reconocidos narcotraficantes. Así, dieron inicio a lo que hoy se conoce de forma genérica el "Proceso 8.000" (el número corresponde al orden de radicación del expediente), o una larga investigación judicial y controversia política en torno a la entrada de dineros del narcotráfico—alrededor de 6 millones de dólares,

\* Este artículo está basado en Angelika Rettberg (2000). Una versión anterior fue presentada en el marco del Programa de Visitantes Distinguidos, Silla Profesoral Corona, Facultad de Administración de Empresas, Universidad de los Andes, 26, 27 y 28 de Octubre, 2000. La investigación en la que se basa el artículo fue posible gracias a la financiación del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" -COLCIENCIAS- en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

\*\* Profesora e investigadora, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Ph.D. en Ciencia Política, Boston University. M.A. en Ciencia Política, Boston University. Politóloga, Universidad de los Andes.

1 Semana, "El que ríe de último...", 21 de junio de 1994, pág. 24.

según estimativos del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense<sup>2</sup>—a la campaña de Samper. Los pormenores del así llamado Proceso 8.000 han sido publicados en múltiples testimonios de protagonistas y observadores<sup>3</sup>. Este artículo, sin embargo, se centra en un actor fundamental que ha sido poco explorado: el empresariado colombiano. El propósito no es sólo contribuir a una mejor comprensión de un episodio histórico de gran trascendencia. Además, el artículo ilustra de qué manera el Proceso 8000 sirve también como vitrina privilegiada para ilustrar cómo los empresarios se comportan no sólo como agentes económicos, sino también como actores políticos, con motivaciones y capacidades divergentes y con estrategias variables. En ese sentido, este estudio de caso nos permite ilustrar algunas de las características de la relación entre empresarios y política en la Colombia actual, señalar los principales cambios que ha experimentado esta relación y, finalmente, evaluar las implicaciones de estos cambios para nuevos campos de la política colombiana.

### **Empresarios como actores políticos, una disciplina en desarrollo**

Hoy parecería obvio referirse a la relación entre empresarios y política en América Latina. En Venezuela, un bloque opositor liderado por empresarios fue el protagonista de la intentona golpista contra el Presidente Hugo Chávez. En México, el empresario Vicente Fox terminó con décadas de reino PRI-ista. En Argentina, decisiones empresariales en cadena—principalmente una fuga masiva de capitales—contribuyeron a desestabilizar el Gobierno del Presidente de la Rúa y llevaron a la crisis que aún no supera el Presidente Duhalde. De igual manera, la descalificación de los inversionistas extranjeros pende sobre el candidato de mayor acogida en las encuestas presidenciales de Brasil, Luis Ignacio 'Lula' da Silva, y se constituye en su principal reto en caso de resultar victorioso. En breve, pocos hoy discutirían que los empresarios, en tanto controladores y generadores de capital<sup>4</sup>, propónganselo o no,

ejercen una presión fundamental en la política de una sociedad.

En la academia los empresarios no siempre han sido trabajados desde esta perspectiva que enfatiza la relación dinámica y recíproca entre economía, política y sociedad<sup>5</sup>. La empresa, como unidad de análisis cuya eficiencia, desempeño y capacidad de competencia hay que explicar y promover, ha sido del dominio de la Administración de Empresas y la Economía. Con notables excepciones, en estas disciplinas, la empresa y quienes la administran tienden a aparecer en un vacío histórico y lo político es tratado muchas veces como un factor perturbador o como fuente de corrupción y de interferencia en el juego del mercado. También en el caso de la Ciencia Política, lo empresarial, cuando es considerado, ha recibido muchas veces un tratamiento reduccionista, apareciendo en los estudios de élites—que apiñan a los empresarios con otros grupos dominantes para formar una masa uniforme y monólica de dominación—o en los estudios sobre los actores involucrados en la búsqueda de rentas (ganancias en exceso de lo que arrojaría un resultado competitivo) propia de los países subdesarrollados.

Dos fenómenos, principalmente, han contribuido a un cambio en esta orientación, de manera que hoy sea más común conceptualizar a los empresarios y grupos de empresarios como actores políticos complejos que obran bajo motivaciones diversas y con base en trayectorias variables. En primer lugar, la literatura sobre el papel del Estado en el desarrollo económico de los países subdesarrollados, especialmente aquellos del Sudeste Asiático, rompió el mito de las consecuencias necesariamente nefastas de una estrecha relación Estado-empresarios. Esta literatura sugirió que lo que explica la capacidad de desarrollo de los países no es el aislamiento del Estado, sino, por el contrario, la cooperación cercana y la mutua dependencia con los empresarios<sup>6</sup>. En

2 Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Corruption and Drugs in Colombia: Democracy at Risk, A Staff Report*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996, pág. 5.

3 Luis Cañón, *La crisis: Cuatro años a bordo del Gobierno Samper*, Bogotá, Editorial Planeta, 1998; Santiago Medina, *La verdad sobre las mentiras*, Bogotá, Editorial Planeta, 1997; Fernando Londoño, *La parábola del elefante*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996; Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgar Téllez, *El Presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8.000*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996.

4 Jeffrey Winters, *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

5 Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

6 Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989; Peter Evans, "State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation" en Maxfield, Sylvia y Schneider, Ben Ross (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1997; Peter Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard, Steven y Kaufman, Robert (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

segundo lugar, la ola de reformas de ajuste fiscal y apertura comercial que atravesó al sub-continente latinoamericano a partir de los años ochenta demostró que la variación regional en el tipo de reformas adoptadas, la velocidad con que fueron implementadas y los resultados que arrojaron dependieron crucialmente de las capacidades y la preparación de las empresas, pero también del tipo de organización empresarial predominante, de las principales divisiones intra-empresariales, de la influencia de estas sobre las estrategias adoptadas y de los patrones de relación entre empresarios y Estado. En ese sentido, más que los mercados, quienes realmente adquirieron protagonismo fueron los empresarios<sup>7</sup>. Ambos fenómenos contribuyeron al despertar de la "nueva economía política" y su mayor énfasis en el empresariado como actor político y complejo.<sup>8</sup> Este artículo adopta esta perspectiva en la discusión del estudio de caso que sigue.

### **¿Cuáles empresarios?**

La categoría "empresarios" abarca muchos tipos de empresas y de organización empresarial. Porque fueron los principales protagonistas empresariales del caso que se presentará, este artículo se centrará en dos actores claves: los grandes grupos económicos y los gremios de la producción. Un grupo económico reúne empresas operativamente independientes que están entrelazadas por medio de propiedad accionaria (es decir que las empresas componentes poseen un porcentaje de las acciones de las demás), o por medio del hecho de tener un dueño común<sup>9</sup>. Un distintivo clave de los grupos colombianos, que comparten con los grupos de otros países del mundo en desarrollo es que participan en muchos sectores de la economía, dentro de los cuales suelen estar integrados horizontal e verticalmente<sup>10</sup>. En Colombia hay alrededor de 15 grupos económicos<sup>11</sup>, pero este artículo resaltará a los cuatro así llamados grandes: el Grupo Empresarial Bavaria (GEB), el así llamado Sindicato

Antioqueño (SA),<sup>12</sup> la Organización Ardila Lülle (OAL), y la Organización Sarmiento Angulo (OSA), también llamada Grupo Aval. Las razones por las que los llaman grandes saltan a la vista: juntos controlan más de 200 empresas, incluyendo algunas de las más grandes del país, emplean alrededor de 200.000 personas, y sus ventas en 1998 representaban alrededor del 13% del PIB colombiano, que es un estimativo conservador—basado en las ventas de las 5 empresas más grandes de cada grupo<sup>13</sup>. Los grandes grupos son también grandes empleadores, sujetos tributarios por lo menos proporcionales a su participación en el PIB, generosas fuentes de financiación de las campañas políticas, y dueños de los principales medios de comunicación.

Por otro lado, los gremios son organizaciones sin ánimo de lucro que buscan representar y fomentar los intereses de los empresarios de cierto sector de la economía en el proceso político<sup>14</sup>. Esa actividad toma diversas formas, que pasa por la participación en juntas de organismos estatales, el ofrecimiento de servicios a sus afiliados en cuestiones de interés sectorial y la expresión pública de opiniones de relevancia sectorial. Los más de doscientos gremios colombianos varían enormemente en cuanto a antigüedad, tamaño, grado de especificidad y cobertura geográfica. En 1991 fue formado el Consejo Gremial Nacional (CGN), una especie de gremio de gremios, en el que están reunidos quince de los más importantes gremios, como la ANDI (industria), FENALCO (comerciantes), ASOBANCARIA (sector financiero) y la SAC (agricultura). El propósito de la creación del CGN fue facilitar las negociaciones entre el Gobierno y el sector privado en medio de los esfuerzos de la administración Gaviria de abrir la economía colombiana e impulsar un proceso de integración regional<sup>15</sup>. Como veremos, grupos y gremios estuvieron en el ojo del huracán en el episodio que se reseñará.

### **Los empresarios y el Gobierno Samper**

#### **Primeros indicios de la narco-financiación: Los empresarios en modo de espera**

Ante las comprometedoras revelaciones de los 'narcocasetes', los empresarios respondieron con cautela, al igual que otros

7 Ben Schneider, "Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development" *Comparative Politics*, Vol.31, No. 1, 1998.

8 "Nueva" para distinguirla de la economía política de los clásicos Carlos Marx y Federico Engels.

9 Lo que permite la coordinación central. Wilson Peres (ed.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1998.

10 En el caso colombiano, los grandes grupos económicos participan simultáneamente en sectores tan diversos como las bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), el transporte aéreo, las telecomunicaciones, la fabricación de carros y telas, el procesamiento de alimentos, las finanzas y los seguros.

11 Javier Fernández-Riva, *Adquisición de empresas y grupos económicos*, Bogotá, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1995.

12 Su nombre es una figura periodística.

13 Angelika Rettberg, "The Political Preferences of Diversified Business Groups: Lessons from Colombia (1994-1998)" en *Business & Politics*, Vol.3, No.1, 2001b.

14 Angelika Rettberg, *Corporate Organization and the Failure of Collective Action: Colombian Business During the Presidency of Ernesto Samper (1994-1998)*, Ph.D. dissertation, Boston University, 2000.

15 Fernando Cepeda, y Diana Umaña, *Dirección política de la reforma económica en Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Fonade - Departamento Nacional de Planeación, 1994.

sectores de la sociedad, que adoptaron una especie de modo de espera por más de un año. Ese silencio empresarial no era atípico en el caso colombiano. Como lo han sugerido Hartlyn<sup>16</sup> y Wilde<sup>17</sup>, una característica del régimen político colombiano de la segunda mitad del siglo XX ha sido un entendimiento básico, o un acuerdo tácito, entre las élites políticas y económicas de proteger sus mutuos intereses, conocido también como modelo consociacional<sup>18</sup>. Ello explica los bajos niveles de antagonismo que han caracterizado la relación entre el sector privado y la dirigencia política, en contraste con países como México, donde acciones estatales como la nacionalización del petróleo y de los bancos dieron pie a una relación históricamente menos cordial.

En Colombia, el CGN buscó acercarse al recién posesionado Gobierno y le ofreció su colaboración por medio de un documento que contenía su opinión sobre varios temas de naturaleza macro y microeconómica<sup>19</sup>. Además, participó en las negociaciones iniciales del Pacto Social<sup>20</sup> y avaló el Salto Social, plan de desarrollo propuesto por el Gobierno. Así, demostró que pretendía cumplir con los propósitos de su creación, a saber, la institucionalización de un sistema de concertación público-privada. “Le dimos [a Samper] el beneficio de la duda,” admitió uno de los Presidentes de las asociaciones gremiales.<sup>21</sup>

En desarrollo del proceso judicial que comenzó poco tiempo después de la publicación de los casetes, en julio de 1995 fue arrestado Santiago Medina, el tesorero de la campaña Samper, bajo cargos de enriquecimiento ilícito y falso testimonio. En sus declaraciones acusó a Samper de ser

participante activo en la consecución de dineros del narcotráfico. En una alocución televisada, Samper respondió a esto que si algo había entrado a la campaña tenía que haber sido “detrás de sus espaldas” y que solicitaba que lo investigara la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes<sup>22</sup>. Todavía fiel a las expectativas a las que daba pie la tradicional relación cordial entre empresarios y Gobierno, el CGN hizo un llamado a la prudencia y a la calma y expresó su fe en que la investigación que adelantaba la Comisión de Acusaciones del Congreso despejaría todas las dudas.

En agosto de 1995, el CGN adoptó un tono más firme cuando se divulgó que Fernando Botero y Horacio Serpa, ambos ministros de Samper, habían tenido acceso ilegal a una copia del testimonio de Medina. Esa vez, ante las declaraciones contradictorias de los ministros, el CGN pidió la “verdad por encima de todo”<sup>23</sup>. Sin embargo, dos semanas después varios empresarios, incluyendo a varios integrantes del CGN, firmaron un documento para apoyar el Acuerdo Nacional contra la Violencia, propuesto por el Gobierno en respuesta a una ola de violencia guerrillera y paramilitar en el sur del país<sup>24</sup>. Volvía así una calma temporal a las relaciones Gobierno-gremios.

### **Se calientan los ánimos...**

En septiembre de 1995, más de un año después de la posesión de Samper, ocurrió un cambio drástico en la posición empresarial. En ese mes, Alberto Cancino, el abogado del Presidente, fue víctima de un atentado en Bogotá. Cuando se le preguntó si creía que la DEA (entidad estadounidense encargada de la política anti-drogas de los Estados Unidos) estaba involucrada en este atentado, Serpa, ministro del Interior, respondió “me suena, me suena”<sup>25</sup>. Con ello, daba a entender que el atentado reflejaba una conspiración de los Estados Unidos contra Samper. Esto provocó una airada respuesta del vocero del Departamento de Estado estadounidense, quien advirtió que ese tipo de comentarios eran extremadamente peligrosos por “el ambiente” que podían crear.<sup>26</sup>

16 Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Jonathan Hartlyn, “Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia”, en *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 3, 1985.

17 Alexander Wilde, “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Linz, Juan, y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Vol.3, *Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

18 Jonathan Hartlyn, 1985, op. cit., pág. 111, ha encontrado “importante apoyo al Gobierno de parte de los grupos productores, apoyo que está relacionado con una capacidad de influencia considerable”. Arend Lijphart, *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968

19 Consejo Gremial Nacional, *Hacié una política de desarrollo colombiano*, Bogotá, Consejo Gremial Nacional, 1994.

20 Una de las promesas de campaña de Samper dirigida a controlar la inflación por medio de la negociación tripartita, ver Rafael España, “El Pacto Social como instrumento de resolución de conflictos: La incipiente experiencia colombiana” en *Estrategia Económica y Financiera*, 1997; Sergio Bustamante, “El Pacto Social: Instrumento de concertación” en *Revista de la Andi*, No.142, 1996.

21 Presidente de Asocaña, entrevistado por la autora, Bogotá, 7 de julio de 1998.

22 *El Tiempo*, 27 de julio, 1995.

23 Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, “La verdad por encima de todo”, 1 de agosto de 1995; *El Tiempo*, “Claridad absoluta piden los gremios,” 2 de agosto de 1995, primera página.

24 Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 24 de agosto de 1995.

25 Cañón, 1998, op. cit., pág. 267.

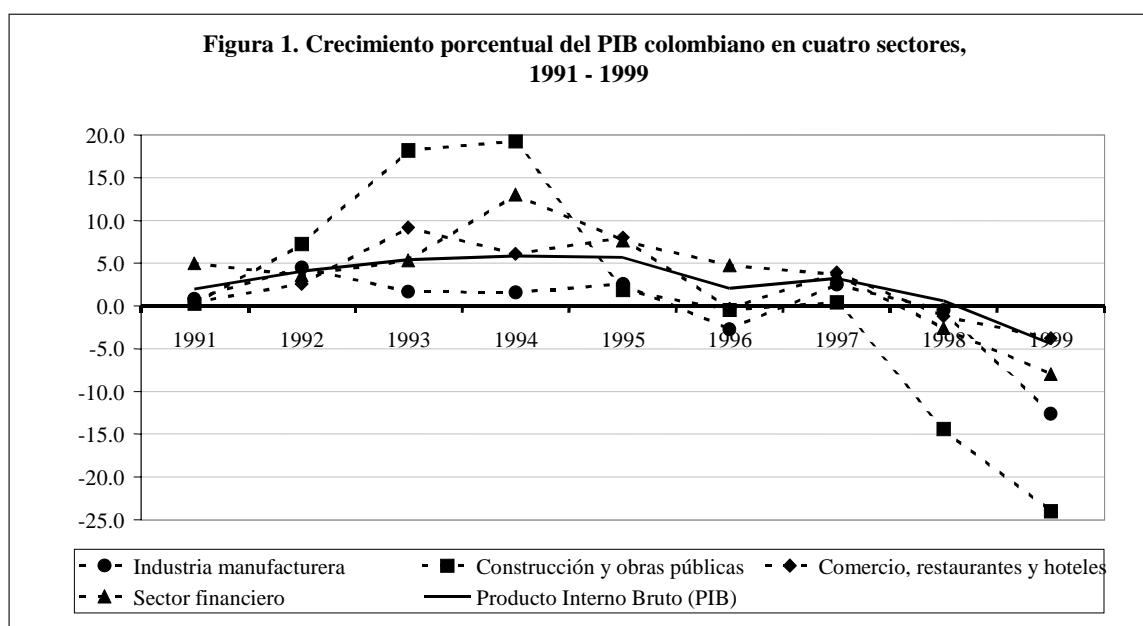
26 *Dinero*, “Guerra fría”, diciembre 1995 – Enero 1996, pág. 40.

Los empresarios se dieron cuenta del mensaje de fondo y temieron el posible impacto de las declaraciones de Serpa sobre las relaciones bilaterales colombo-estadounidenses. De nuevo levantaron la voz pidiendo, por primera vez, una pronta solución a la crisis política.<sup>27</sup> A pesar de que quedaba en la declaración cierto lenguaje vago y apaciguador como cuando pedían que “resplandezca la verdad”, este momento marcó un cambio de rumbo en la posición empresarial, de la conciliación al enfrentamiento progresivo, en pro de una pronta solución a la crisis. El Presidente notó el cambio de tono y en una carta al Consejo le recordó que las relaciones Gobierno-sector privado debían transcurrir en un ambiente de respeto mutuo.<sup>28</sup>

### **¿Qué explica el cambio en la posición empresarial?**

Distintos factores contribuyeron a que los empresarios se distanciaran gradualmente del Presidente. Por un lado, la evidencia acopiada por los investigadores judiciales dejaba

cada vez menos dudas de que el elefante—referencia coloquial a los dineros del narcotráfico—había entrado a la campaña Samper. En reacción, incluso colaboradores cercanos a Samper empezaron a separarse del Gobierno. Sumado a esto, asesinatos como el del dirigente conservador Alvaro Gómez Hurtado, en noviembre de 1995, aumentaron la sospecha de que los intereses en juego eran tan intensos como turbios. Finalmente, el profundo descrédito de la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes -compuesta en su mayoría por representantes afines a Samper y liderada por el polémico Heyne Mogollón- terminó de enrarecer el ambiente político. Por otro lado, empezaron a sentirse las señales de deterioro económico (ver figura 1). La actividad comercial y la producción industrial empezaron a estancarse mientras sectores como la construcción y la agricultura se deterioraron. La revista *Dinero* lo puso en palabras contundentes, al sugerir que la economía “estaba al borde de un ataque de nervios”.<sup>29</sup>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reporte en línea (<http://www.eclac.org/DE/proyectos/eee/eee2001/xls/COL00-01.XLS>), consultado el 10 de junio de 2002.

27 Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 4 de octubre de 1995.

28 Ernesto Samper, Presidente de la República de Colombia, a los miembros del Consejo Gremial Nacional, 9 de octubre de 1995, Archivos Presidenciales, Santa Fe de Bogotá.

29 *Dinero*, Diciembre 1995/Enero 1996, “1996: Nada fácil”, pág. 26.

Todo esto se veía empeorado por el gran temor que rodeaba la posibilidad de que los Estados Unidos tomaran represalias contra Colombia en el marco del proceso anual de certificación. Este es un proceso que exige al Presidente estadounidense hacer una evaluación anual de los esfuerzos de distintos países en la lucha contra las drogas. Un país puede ser certificado plenamente, descertificado, o certificado bajo consideraciones de interés nacional. La certificación es importante porque va más allá de un simple llamado de atención y puede traer consecuencias graves para la economía de un país. Si EE.UU. descertifica, está obligado legalmente a votar en contra de préstamos que se pudieran otorgar en bancos multilaterales. En 1996, por ejemplo, estaban pendientes de aprobación 200 millones de dólares para Colombia en el Banco Interamericano y entre 300 y 400 millones en el Banco Mundial. Además, una descertificación implica la posibilidad de imponer sanciones económicas, una consecuencia catastrófica para Colombia, cuyo principal socio comercial son los Estados Unidos<sup>30</sup>. De igual manera, Colombia se afectaría por la cancelación del ATPA, un acuerdo comercial bilateral que permite que 15 por ciento de las exportaciones colombianas entren al mercado norteamericano libres de aranceles, lo que favorece especialmente a los floricultores.<sup>31</sup>

En 1995, Colombia había sido certificada bajo consideraciones de interés nacional, pero con la acumulación de evidencia que comprometía al Gobierno de Samper, se hacía más probable la descertificación y la imposición de sanciones. Contribuyendo a la preocupación, en octubre del 1995 salió la así llamada "lista Clinton" de varias entidades financieras colombianas en el exterior a las que se les había bloqueado sus activos por sus vínculos con el narcotráfico. Aunque la lista era específica, existía la posibilidad de que se extendiera a todo el establecimiento financiero, lo que implicaba un enorme riesgo para todos los bancos. Junto con la inminente decisión sobre la descertificación, la lista provocó una oleada sin precedentes de *lobby* empresarial ante el Congreso norteamericano en Washington<sup>32</sup>, liderado por gremios que, como ASOCOLFLORES y ASOBANCARIA,

estaban en el grupo de los más afectados. La actividad preventiva no se limitó al exterior: en Colombia, por ejemplo, los bancos se sometieron a fuertes auto-controles para evitar el ingreso de dineros ilícitos; "una sanción en sí misma", como lo describió un directivo de una fundación empresarial.<sup>33</sup> Estos distintos factores ilustran cómo, a medida que progresaba el Gobierno Samper, la situación económica, política e internacional se complicaba cada vez más, llevando a un creciente malestar empresarial.

### ***El rompecabezas: Aparecen los grupos***

A pesar de que el deterioro parecía ser colectivo y, por tanto, la impaciencia empresarial generada por las múltiples problemáticas que rodeaban al Gobierno Samper, en diciembre de 1995 el comportamiento de un sector empresarial contradijo la creciente tendencia de rechazo al Gobierno Samper. En ese mes, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes declaró que no había méritos para abrir una investigación contra Samper.<sup>34</sup> En contravía de lo que el CGN había estado haciendo en el sentido de ser cada vez más crítico con el Presidente y más exigente en términos de presionar una solución a la crisis, en una muestra de activismo también sin precedentes, líderes de los grandes grupos económicos fueron a palacio a ofrecer su apoyo al Presidente. Tras la reunión, en un comunicado escueto le daban las gracias por haber "conjurado la crisis institucional que algunos preveían".<sup>35</sup> Viniendo de quien venía, este apoyo no era un logro cualquiera, tratándose de los representantes más grandes del capital colombiano y quedando consignado el amigable encuentro en una foto que circuló en la prensa nacional.

### ***Se prende el ventilador..***

El contraste entre las posiciones de ambas fracciones empresariales—la del CGN y la de los grupos—se hizo más claro un mes después. El 22 de enero de 1996, Fernando Botero, otrora ministro de Defensa de Samper y ahora detenido en la Escuela de Caballería de Bogotá bajo cargos de enriquecimiento ilícito, otorgó una entrevista televisada en la que denunciaba que Samper sí sabía del ingreso de narco-dineros a su campaña. Esta confesión de uno de los

30 Que reciben casi dos tercios de las exportaciones colombianas, ver Departamento de Planeación Nacional, Unidad de Análisis Macroeconómico, *Estadísticas Históricas de Colombia*, Vol. 1. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores y Departamento Nacional de Planeación, 1998, pág.140

31 La renovación y ampliación del ATPA y su extensión a otros grupos mantiene periódicamente en vilo a la comunidad empresarial colombiana.

32 Russell Crandall, "Explicit Narcotization: US Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", en *Latin American Politics and Society*, Vol.43, No.2, 2001.

33 Presidente de *Fundación Social*, entrevistado por la autora, Bogotá, 14 de julio de 1998.

34 Cámara de Representantes, Comisión de Investigación y Acusación, Expediente No. 597.

35 *El Tiempo*, "Respaldo de empresarios", 19 de diciembre de 1995, primera página.

colaboradores más cercanos de Samper radicalizó el debate y abrió la válvula del descontento con el Gobierno. Esto se reflejó en la respuesta con la que el CGN recibió la confesión de Botero. En un escueto comunicado del 23 de enero, el CGN le dijo al Presidente:

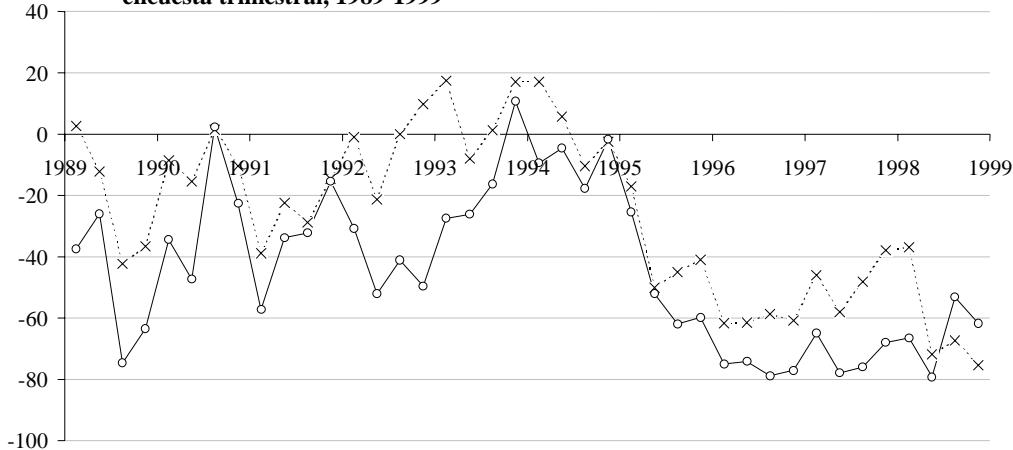
*"Es claro que se ha querido ocultar la verdad al país y a la justicia. (...) La crisis debe resolverse de inmediato. Es evidente que en las circunstancias actuales el Presidente de la República está seriamente debilitado en el ejercicio de su autoridad y en su capacidad de gobernar de manera efectiva. Ante esta situación, es necesario buscar una solución institucional, incluyendo [...] la dejación de su cargo."*<sup>36</sup>

El empresariado colombiano estaba invitando a un Presidente a que renunciara. Sólo una vez antes en la historia del siglo XX había pasado algo similar, cuando, a finales de los años 50, un Frente Civil, liderado y financiado por la Andi, había logrado galvanizar a los empresarios del país contra el general

Gustavo Rojas Pinilla, a quien se acusaba de corrupción y de agudizar el deterioro económico. En esa oportunidad un paro patronal de varios días—que incluyó a los bancos y en el que se logró el acatamiento de los trabajadores pagando salarios por adelantado—culminó en la renuncia del general y la instauración de una Junta Militar que luego daría paso al inicio del Frente Nacional<sup>37</sup>.

A la luz del antecedente histórico y considerando el poder estructural del capital<sup>38</sup> —o la posición privilegiada del empresariado en las sociedades modernas<sup>39</sup> en razón de su capacidad de invertir o desinvertir y de utilizar esto como instrumento de presión ante los Gobiernos—el rechazo del CGN parecía la fórmula segura para la renuncia del Presidente. Sin embargo, esto no ocurrió. Después de la declaración de Botero y animados por el CGN, otros actores comenzaron a secundar su exigencia de renuncia del Presidente. Desde la Iglesia Católica hasta amas de casa de estratos medio y alto, desde estudiantes universitarios hasta congresistas, desde militares en retiro hasta sindicatos,

**Figura 2. Índice de percepción empresarial de las condiciones económicas (---x---) y socio-políticas (---o---) para la inversión, basado en una encuesta trimestral, 1989-1999**



Fuente: Fedesarrollo, Encuesta de Opinión Empresarial.

37 Angelika Rettberg, "Dos crisis, dos desenlaces: Retos y realidades del empresariado organizado colombiano en los años 50 y 90" en *Revista de Estudios Sociales*, No. 8, 2001<sup>a</sup>; Eduardo Sáenz, *Colombia Años Cincuenta: Industriales, política y diplomacia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

38 Jeffrey Winters, 1996, op. cit.

39 Charles Lindblom, "The Market as Prison", en Ferguson, Thomas y Rogers, Joel (eds.). *The Political Economy*, Armonk, M.E. Sharpe, 1984; Charles Lindblom, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.

36 Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 23 de enero de 1996.

diferentes grupos se unieron en contra de la permanencia del Presidente en el poder<sup>40</sup>. Pero Samper no daba señas de quererse retirar del cargo.

Paralelamente, la situación económica empeoraba. Las cifras eran elocuentes: Después de haber crecido 6.1 por ciento en 1994 y 5.2 por ciento en 1995, el crecimiento cayó a 0.6 por ciento en 1998<sup>41</sup>. El desempleo y el déficit fiscal aumentaron<sup>42</sup>. Si bien algunos sectores, como la construcción y la industria, enfrentaban condiciones particularmente difíciles, la amplia mayoría de los empresarios pasaba penurias. "Perdimos dos años", se convirtió en una de las frases más utilizadas por los empresarios en referencia a aquella época.<sup>43</sup> Así lo corrobora la figura 2, que indica cómo desde mediados de 1995 las expectativas de los empresarios cayeron vertiginosamente, a la par con otros indicadores del comportamiento económico.

Para mayor preocupación, se acercaba el 1 de marzo, fecha en la que se publican los resultados del proceso de certificación en los EE.UU. Y sucedió lo que todos temían: descertificaron a Colombia y, en el reporte que acompañaba la descertificación, el representante republicano Jesse Helms recomendaba sanciones, si el país no mostraba resultados verificables en la lucha contra las drogas. Anunciada como el umbral crítico que daría el golpe definitivo a la administración de Samper, la no certificación de marzo de 1996 indicó la disposición del Gobierno de los Estados Unidos de llevar sus amenazas hasta las últimas consecuencias, esto es, a las sanciones. Ante este hecho, parecían superfluos el *lobby* adelantado en los Estados Unidos así como la presión ejercida sobre el Gobierno en Colombia.

Sin embargo, contrario a lo que uno esperaría tras el impacto de la respuesta del CGN a la confesión de Botero, este empezó a perder fuerza gradualmente. Había pedido la renuncia en enero del 96, insistido en febrero y era marzo y Samper continuaba en el poder. Los Estados Unidos habían descertificado a Colombia y en julio Samper fue objeto de

40 Francisco Leal (ed.), *Tras las huellas de la crisis*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fescol y IEPRI, 1996.

41 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reporte en línea (<http://www.eclac.org/DE/proyectos/eee/eee2001/xls/COL00-01.XLS>), consultado el 10 de junio de 2002.

42 Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), *Indicadores sociales: Tasa de desempleo en 7 áreas metropolitanas*, reporte en línea (<http://www.dane.gov.co>), consultado 12 de junio 1999; Mauricio Cárdenas, "Situación actual y perspectivas de la economía colombiana" en Arturo Tangarife (ed.) *Colombia, su economía: Dónde estamos, hacia dónde vamos?*, Bogotá, Ecodinistros, 1998, pág. 32.

43 Ver, por ejemplo, Carlos Caballero, "Perdimos dos años" *Estrategia Económica y Financiera*, 15 de agosto de 1996.

uno de los actos más bochornosos de la diplomacia internacional al serle cancelada su visa a los Estados Unidos. Pero cuando se habría podido esperar la mayor actividad empresarial anti-Samper por las dificultades económicas que se experimentaban, los miembros del CGN empezaron a diferir en la vehemencia de sus críticas a Samper. Mientras que algunos seguían abogando por romper completamente sus vínculos con el Gobierno de Samper (ANDI, CAMACOL, ACOPI, FEDEMETAL, SAC, ASOCAÑA y ASOCOLFLORES), otros estaban a favor de restablecer las relaciones con el Gobierno (FENALCO, ANALDEX, FASECOLDA y COLFECAR).<sup>44</sup> De acuerdo con la posición más radical en contra de Samper, el Presidente no fue invitado a la reunión anual de algunos de los gremios más importantes, como la ANDI Y ACOPI, y se rompió así con una tradición de décadas.<sup>45</sup> Otros dirigentes gremiales, sin embargo, reanudaron sus relaciones con el Presidente y su equipo.<sup>46</sup>

En cualquier caso, el tema de la renuncia del Presidente poco a poco desapareció de la agenda y el 8 de agosto de 1998 Samper completó "el último día, la última hora y el último minuto" de su mandato, tal como lo había prometido. El país, mientras tanto, se estancó en un estado de incómoda incertidumbre.

## Lecciones

De este resumen de lo que hizo una buena parte del empresariado colombiano en los años de 1994-98, que abarcan la administración de Ernesto Samper, se desprenden dos grandes preguntas: 1) Por qué el empresariado organizado colombiano no logró mantener un frente unido ante una crisis económica y política que afectó a todos los intereses empresariales? y 2) Por qué los grupos apoyaron al Presidente Samper? La exploración de estas preguntas, como se verá, expone algunos de los principales retos del empresariado colombiano de la actualidad. Así, puede servir para responder preguntas más amplias sobre cómo se desempeña el empresariado en tanto actor político, cómo define sus intereses, qué tan efectivo es al representarlos en el proceso político, y qué factores internos al empresariado obran en su contra.

44 Portafolio, "Se 'cansa' el Consejo Gremial", 30 de septiembre de 1996.

45 *El Tiempo*, "Asambleas gremiales no invitan a Samper", 14 de septiembre de 1996.

46 El caso más sonado fue el de César González, ex-Presidente de ASOBANCARIA, quien se vinculó a la campaña de Horacio Serpa, considerado heredero político de Samper.

## Grupos y gremios: una relación difícil

La pregunta sobre las dificultades de los gremios de sostener su oposición al Presidente puede tener más de una respuesta. Por un lado, los gremios colombianos han sufrido un proceso progresivo de debilitamiento en las últimas décadas, principalmente porque han visto restringido su campo de acción a raíz de las reformas de apertura y desregulación de los mercados iniciadas en los tempranos noventa<sup>47</sup>. En ese sentido, han tenido dificultades persistentes para servir como la voz unificada del sector privado que una relación productiva con el Estado ameritaría. Durante los años del Gobierno Samper, esto se reflejó en múltiples divisiones al interior del mundo gremial, especialmente cuando el Presidente no dio señas de pretender ceder tras el momento cúspide de la oposición empresarial, en enero de 1996.<sup>48</sup> Sumado a estas divisiones, contribuyó significativamente al debilitamiento del CGN la actuación de los grandes grupos económicos. Así lo sugiere una vasta evidencia. Cuando se les preguntó qué explicaba el fracaso de los empresarios en aquel momento, dirigentes gremiales, ejecutivos de empresas, funcionarios gubernamentales y periodistas coincidieron en una respuesta contundente. Casi al unísono, señalaron el impacto debilitador que tuvo el hecho de que los grupos no apoyaran al CGN sobre la eficacia de la oposición empresarial. "Los grupos apoyaron al Gobierno. Esto debilitó a los gremios", dijo el Presidente de uno de ellos.<sup>49</sup> "Los cacaos [expresión popular para referirse a personas muy acomodadas y que identifica a los dueños de los cuatro grupos] están por encima del CGN. Son la voz dominante del sector privado y lo demostraron," dijo el Presidente de otro gremio.<sup>50</sup> ¿Por qué no lograron nada [los

gremios ante la crisis del Gobierno Samper]?" preguntó retóricamente un ejecutivo independiente. Y respondió, "carecían del apoyo de los cacaos. En aquel momento, la fuerza de los cacaos era mayor que la de los gremios."<sup>51</sup> El propio Ernesto Samper, en sus memorias de Gobierno, admite que tuvo el respaldo de los "más importantes empresarios"<sup>52</sup>.

Abiertamente, los grupos económicos desautorizaron a los gremios sólo una vez, cuando hicieron aquella publicitada visita a palacio en diciembre de 1995, para ofrecerle su apoyo al Presidente. Como se verá en los próximos párrafos, la forma empresarial 'grupo' afecta la capacidad de acción colectiva del empresariado de manera mucho más sutil. Como resultado, los gremios enfrentan un conjunto de condiciones que les impiden disuadir, mucho menos sancionar, a quienes no siguen la línea gremial. Disminuye, por tanto, la probabilidad de una respuesta empresarial unificada.

Los gremios colombianos enfrentan diversos impedimentos para contrarrestar la indisciplina de los grupos. Debido a su carácter voluntario, los gremios dependen enteramente de los ingresos que obtienen de las afiliaciones<sup>53</sup>. Como resultado, han tenido dificultades crónicas de financiación. Así lo refleja una encuesta de 1997, según la cual los gremios reportan los problemas financieros como los más frecuentes<sup>54</sup>. Por otro lado, las afiliaciones se pagan proporcionalmente al tamaño de la empresa (o a la producción). En el caso de la ANDI, por ejemplo, en 1998 7.7 por ciento de sus 650 afiliados (aproximadamente cincuenta empresas) representaban el 38.5 por ciento de su presupuesto anual.<sup>55</sup> En este contexto, la afiliación de las empresas más grandes, muchas de ellas de propiedad de los grupos (por ejemplo la cervecería *Bavaria*, en el caso de GEB o *Postobón*, en el caso de OAL) se vuelve vital para la supervivencia gremial. Sumado a esto, los gremios difícilmente podrían reclamarse representantes sectoriales en ausencia de jugadores sectoriales claves. La incapacidad gremial para disciplinar a sus afiliados se complementa con rasgos propios de los grupos que los inducen a buscar alternativas a la intermediación gremial. Un

47 Angelika Rettberg, "The Dilemmas of Business Representation: The Uneasy Relationship Between Economic Groups (EGs) and Business Associations in Colombia (1994 - 1998)", ponencia presentada en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington DC, 6-8 de septiembre (<http://136.142.158.105/2001Papers/RettbergAngelika.pdf>), 2001c; Angelika Rettberg, "Gremios en la encrucijada", en Mason, Ann y Orjuela, Luis Javier (eds.), *Colombia: Anatomía de una crisis*, manuscrito en revisión editorial.

48 Existen otros ejemplos de divisiones intra-empresariales. A nivel regional, por ejemplo, varios movimientos anti-Samper en Medellín y Cali fueron aún más allá de la oposición del CGN al convocar a un paro patronal al estilo de los años cincuenta. Por otro lado, en el extremo opuesto, la Unión Intergremial (UIG), conformada por gremios menores no integrantes del CGN, defendía a Samper. Ambas corrientes minoritarias, sin embargo, no lograron afianzarse por su tinte radical, en el caso regional, y por su asociación con el Gobierno, en el caso de la UIG (su fundador, Saúl Arboleda, fue nombrado ministro de Comunicaciones de Samper pocos meses después de constituir la UIG).

49 Presidente de Acolfa, entrevistado por la autora, Bogotá, 2 de marzo de 1999.

50 Vice Presidente de Acopi, entrevistado por la autora, Bogotá, 23 de marzo de 1999.

51 Presidente de empresa de construcción, entrevistado por la autora, Bogotá, 7 de agosto de 1998.

52 Ernesto Samper, *Aquí estoy y aquí me quedo: Testimonio de un Gobierno*, Bogotá, El Áncora Editores, 2000, pág. 34.

53 Rodrigo Losada, *Los gremios empresariales en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

54 Ibíd.

55 Vicepresidente de la ANDI, entrevistado por la autora, Boston, 9 de diciembre 1998.

factor es su composición multi-sectorial. Para una organización que simultáneamente tiene empresas en sectores tan disímiles como el transporte aéreo, las finanzas y las telecomunicaciones resulta difícil identificarse con un solo gremio. El caso de OAL ilustra el punto: mientras que sus ingenios azucareros están afiliados a ASOCAÑA, para Postobón, la empresa de gaseosas, puede ser más conveniente la compra de azúcar barata, posiblemente importada. Pueden así entrar en conflicto las necesidades disímiles de las empresas en el interior del grupo, representadas por gremios distintos.

Un segundo factor tiene que ver con el acceso directo que los grupos tienen al Gobierno y a las agencias estatales. La anécdota con la que inició este artículo es un indicativo de esto al ilustrar la cercanía entre ejecutivos de los grupos y las altas esferas del poder. En parte, esto se debe al papel que los grupos desempeñan en la economía nacional, que los convierte en socios claves en el logro de políticas económicas, indicadores de la salud de la economía, importantes fuentes de ingresos fiscales y empleadores fundamentales. Además, los grupos son fuentes primordiales de financiación de campañas. Si bien las contribuciones no han sido medidas con precisión,<sup>56</sup> en el caso de Samper, por ejemplo, los estimativos van de \$1.2 millones donados por OAL y OSA<sup>57</sup> a \$3 millones, donados por GEB<sup>58</sup>, lo que convirtió a este último grupo en el segundo donante más importante después del cartel de Cali. Sumado a lo anterior, los grupos tienen gran capacidad de ofrecer donaciones no materiales, como tiempo al aire en sus estaciones de radio y televisión. Como resultado de estos factores, los grupos gozan de acceso asegurado a la toma de decisiones. En palabras de un funcionario del OAL, “[los grupos] tienen línea directa”.<sup>59</sup>

Para complementar su impacto, los grupos han desarrollado una capacidad de *lobby* independiente por medio de oficinas encargadas de mediar sus intereses ante el Congreso y ante el Gobierno. Esta capacidad, sumada a los demás factores arriba señalados, subraya las limitaciones de los gremios en su

capacidad representativa. La pregunta retórica de un dirigente gremial es apropiada al caso: “A quién le importa si Suramerica [una empresa de SA] está en ASOBANCARIA [el gremio financiero], si [Suramerica] tiene acceso directo al Presidente?”<sup>60</sup>

Cabe preguntarse por qué los grupos, si enfrentan tantos incentivos para actuar de manera individual, no se retiran de los gremios. Por un lado, al permanecer afiliados a los gremios, los grupos hacen un uso óptimo de los medios de representación a su alcance. Como lo ilustra su comportamiento en el caso Samper, la doble apuesta—apoyar al Presidente y continuar afiliados a los gremios—fue una táctica exitosa. Lo primero les aseguraba la protección de sus intereses domésticos, mientras que lo segundo les permitía ‘salvar la cara’ ante el Departamento de Estado norteamericano.<sup>61</sup> En un plano más general, la pertenencia a los gremios facilita el acceso al apoyo técnico y a la información y otorga legitimidad política. Por lo tanto, los grupos tienden a combinar estrategias individuales con estrategias gremiales.<sup>62</sup>

Como lo argumentó esta sección, los grupos responden a poderosos incentivos para auto-gestionar sus intereses. Como consecuencia, los gremios tienen grandes dificultades para imponer una línea gremial a sus afiliados, o sancionar a quienes se apartan de esa línea. En los años de la administración Samper, esto se reflejó en la incapacidad de enfrentar la abierta desautorización de la que fueron objeto por parte de los grupos y explica, en buena medida, la

60 Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros, entrevistado por la autora, Bogotá, 11 de marzo 1999.

61 El apoyo de los grupos a Samper no fue automático ni homogéneo: se reunieron con el embajador norteamericano Myles Frechette para indagar sobre la posición del gobierno estadounidense frente a la permanencia de Samper en el poder, visitaron a Samper para discutir la situación económica en deterioro en julio de 1996 y contactaron al vicepresidente de la Calle para evaluar su disposición para suceder a Samper tras una renuncia hipotética. Ver *New York Times*, “To Punish Colombia, US May Revoke Air Route”, 4 de agosto de 1996. En palabras de un alto ejecutivo de GEB: “Los grupos no son kamikazes. De haberse vuelto verdaderamente crítica la situación, hubieran cambiado su posición”. (Entrevistado por la autora, Bogotá, 12 de agosto 1998). En una entrevista periodística, Julio Mario Santo Domingo, el principal accionista de GEB, confirmó que estuvo insatisfecho con las revelaciones sobre los malos manejos de la campaña de Samper. *Cambio*, “Habla Santo Domingo”, 18 de enero 1999, pág. 22.

62 El Sindicato Antioqueño (SA) representa una importante excepción a este patrón. En efecto, las empresas del SA son integrantes activos de los gremios respectivos. En parte, esto tiene razones históricas, al encontrarse gran parte de las empresas entre las fundadoras de la ANDI en Medellín, lo que explica el fuerte lazo entre grupo, gremio y ciudad. Más relevante es la estructura organizacional del grupo, que es menos centralizada en términos de propiedad y más autónoma en cuanto a la toma de decisiones de cada empresa. Este ejemplo indica que la presencia de los grupos no es condición suficiente para debilitar a los gremios.

56 La legislación concerniente a la contabilidad de las campañas está poco desarrollada Colombia. Como resultado, la información sobre las finanzas de las campañas es, en el mejor de los casos, incompleta. En el caso de los grupos se presenta una dificultad adicional para distinguir las donaciones del grupo de aquellas de sus empresas componentes. La ley 130 de 1994 para regular la financiación de las campañas surgió en parte como respuesta a las acusaciones de malos manejos en la campaña de 1993-1994.

57 Fernando Londoño, 1996, op. cit.

58 Committee on Foreign Relations, 1996, op. cit. pág. 5.

59 Allegado a OAL, entrevistado por la autora, Cali, 28 de julio 1998.

pérdida de impulso del movimiento de oposición empresarial a pesar de que el deterioro de las condiciones económicas y políticas parecieran crecientemente apropiadas para la resistencia.

Esta contradicción entre los tipos de organización empresarial, sin embargo, representa un problema sólo cuando los intereses de grupos y gremios divergen de manera sustancial. Así sucedió en los años bajo estudio. Por ello, la siguiente sección se ocupará de explicar el comportamiento de los grupos, para también, a partir de ahí extraer algunas conclusiones tentativas sobre las implicaciones políticas de las estrategias adoptadas por estos actores empresariales.

### **Los grupos económicos: actores empresariales complejos**

Si bien el desempeño de los grupos en los años en cuestión no alcanzó los bajos niveles que sufrieron otros empresarios (en parte porque su tamaño y su diversificación sectorial obran como diversificación del riesgo) también ellos vieron decaer su rendimiento. Por lo tanto, tenían qué temerle a la crisis y a la posibilidad de las sanciones que podía acarrear la descertificación de Colombia por parte de los Estados Unidos. Algunos ejemplos ilustran la situación: Avianca, la línea aérea en la que GEB tenía participación mayoritaria, deriva alrededor de un cuarto de sus ingresos de sus rutas a los Estados Unidos y podía verse afectada, si las sanciones limitaban sus derechos de aterrizar en EE.UU. En el caso de OSA, que tiene más del 90 por ciento de sus activos en el sector financiero, existía la posibilidad de que se vieran afectadas las transacciones financieras, tanto como resultado de las posibles sanciones económicas como de la "lista Clinton". Finalmente, el efecto más tangible de la crisis para los grupos fue la disminución de sus utilidades como resultado de la recesión.<sup>63</sup>

Entonces ¿qué llevó a los grupos a apoyar a Samper a pesar de la pérdida de apoyo internacional y los previsibles efectos económicos adversos que tendría la crisis sobre la economía colombiana? La respuesta más frecuente a esta pregunta son los cuantiosos contratos que obtuvieron los grupos bajo el Gobierno Samper. Continuando con las reformas de ajuste y liberalización económica iniciadas en los tempranos noventa, el Gobierno de Samper abrió, y en mucho casos concluyó licitaciones para numerosas concesiones, contratos y licencias de negocios y servicios anteriormente manejados por el

Estado. Muchos de estos negocios fueron adquiridos por los grupos. Los ejemplos más representativos son la asignación de dos canales de televisión privados (por la que pagó 95 millones de dólares cada grupo), la prórroga de los contratos de telefonía celular (que habían sido adquiridos por subasta pública en el 1993) y la adquisición de bancos privatizados (y previamente saneados). En conjunto, los ejemplos permiten confirmar que los grupos afianzaron y ampliaron sus portafolios durante el Gobierno Samper<sup>64</sup>.

Esta explicación, que podría resumirse como 'apoyo político a cambio de acceso a negocios', se basaría, además, en el generoso apoyo financiero de los grupos recibido por la campaña Samper. En palabras de un crítico de los grupos, estos habrían "invertido en un Gobierno amigo"<sup>65</sup>. Sin embargo, como se verá a continuación, la explicación transmite la imagen de un Estado que es instrumento de los grupos, enfatiza la coyuntura de la crisis específica y descuida varios aspectos de la relación estructural entre grupos y Estado. Como se argumentará a continuación, la cuestión es más compleja.

En primer lugar, los grupos económicos, debido a la capacidad de inversión y de endeudamiento que les otorga su tamaño y su estructura diversificada, parecieran ser los "socios naturales" de los procesos de privatización y concesión. En efecto, las sumas de dinero exigidas, las curvas de aprendizaje y la experiencia acumulada requeridas limitan notablemente el universo de aspirantes potenciales a los negocios en cuestión. Así lo demuestra el hecho de que en toda Latinoamérica, independientemente de los Gobiernos al mando, los procesos de privatización beneficiaron principalmente a los grupos económicos<sup>66</sup>. Como consecuencia, no es claro por qué en Colombia, y no en otras partes, las concesiones y los contratos estaban destinados específicamente a comprar el apoyo de unos actores empresariales claves para un Gobierno en problemas. Si bien, la privatización limitó el alcance de la acción estatal en la producción de bienes y servicios, no la eliminó. En ese sentido, a pesar de ser privatizados, muchos de estos negocios—en los que los grupos tienen una larga

---

64 Angelika Rettberg, 2001b, op. cit.; Angelika Rettberg, 2000 op. cit.

65 Ex-Presidente de la Andi, entrevistado por la autora, Bogotá, 24 de junio de 1998.

66 Werner Baer, "Changing Paradigms: Changing Interpretations of the Public Sector in Latin America's Economies", *Public Choice*, No. 88, 1996; Werner Baer y Melissa H. Birch (eds.), *Privatization in Latin America: New Roles for the Public and Private Sectors*, Westport, Praeger, 1994; Werner Baer y William Maloney, "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", *World Development*, Vol. 25, No.3, 1997; Wilson Peres, 1998, op. cit.; Angelika Rettberg, 2001b, op. cit.

---

63 Semana, "Los 4 grandes", 26 de abril de 1994, 2 de mayo de 1995, 7 de mayo de 1996, 5 de mayo de 1997, 4 de mayo de 1998, y 10 de mayo de 1999.

trayectoria—siguen siendo objeto de regulación estatal, como el sistema financiero, la televisión y la radio. Esto se complementa con la relación crediticia que han mantenido grupos y Estado. Por ejemplo, muchas de las más grandes empresas de los grupos han sido receptoras de crédito del IFI, el Instituto de Fomento Industrial, lo que ilustra el importante y poco explorado papel de la banca de fomento en la financiación de los grupos.<sup>67</sup> En resumen, aún después de varios esfuerzos por remover al Estado del ámbito de la acción empresarial, en el caso colombiano este sigue siendo fuente de contratos, crédito y regulación para los grupos. Como resultado, estos tienen razones importantes para cultivar una relación cercana con el Estado.

Un rasgo organizacional de los grupos completa el cuadro de las razones que pudieron motivarlos para apoyar al Presidente: en contraste con otras empresas, la mayoría de los activos de los grupos son fijos y su mercado es, principalmente, doméstico. Esto limita su movilidad y convierte las condiciones domésticas de inversión en su preocupación central. Sumado a las razones anotadas arriba, debe entonces quedar claro que para un grupo resulta más estratégico proteger el acceso al proceso de toma de decisiones locales y su posición en la economía nacional que antagonizar al Gobierno, quien administra y controla las instancias estatales.

Dos circunstancias subrayan este punto: en primer lugar, el carácter no Weberiano del Estado colombiano, que carece aún de múltiples mecanismos para reglamentar y neutralizar el intercambio entre los sujetos privados y públicos y en el que mucho depende de la discreción particular de cada Gobierno. En segundo lugar, como se ilustró en la sección anterior, los grupos, como ningún otro actor empresarial, podían emplear dos estrategias ante la crisis de Samper: "Salvar su cara" internacionalmente a través de la actividad opositora de los gremios y proteger sus inversiones domésticas y su continuo acceso al Estado por medio del apoyo al Presidente. Como se señaló en la sección anterior, esta doble estrategia de los grupos contribuyó al progresivo debilitamiento de la voz gremial pero era óptima desde el

punto de vista de las necesidades de estos complejos actores empresariales.

En conclusión, como en la sección anterior, una mirada específica a los años en cuestión arroja lecciones de aplicación más general. En particular, este análisis sugiere que es preciso reevaluar el poder de los grupos en cuanto a su capacidad de influir en y afectar la política y la economía. Con base en lo presentado, se propone replantear la relación grupos-Estado como una relación dinámica, compleja y de mutua dependencia. Si bien el Estado requiere el concurso de los grupos como fuentes de capital, empleo y tributación, estos, si bien son poderosos, no son omnipotentes y dependen de las condiciones, oportunidades y beneficios que sólo el Estado—que conserva un poder relativo—puede dictar y ofrecer.

## Conclusiones

Este artículo utilizó un estudio de caso reciente para extraer lecciones generales sobre varios aspectos de la relación entre empresarios y política en Colombia con base en un seguimiento del comportamiento de los grandes grupos económicos y de los gremios reunidos en el Consejo Gremial Nacional, durante los años de 1994 a 1998.

Investigaciones posteriores tendrán que resolver las preguntas que han quedado sin explorar en este vasto campo de los empresarios y la política. Por lo pronto, hay señales de que los patrones identificados aquí se reproducen en otros contextos y de que la relevancia de las lecciones presentadas supera el marco específico de la crisis de Samper. En marzo del 2000, por ejemplo, varios dirigentes gremiales asistieron a una de las primeras Audiencias Públicas programadas por las mesas de diálogo entre el Gobierno y las FARC. Allí, fueron objeto de una rechifla por parte de los asistentes. El golpe fue más duro cuando, pocos días después, los representantes de los principales grupos económicos fueron recibidos personalmente por el líder de las FARC bajo un toldo en el Caguán. Reviviendo un evento conocido, una foto de este cordial encuentro en la selva circuló después en la prensa.<sup>68</sup> Esto ilustra que el empresariado colombiano enfrenta hoy retos parecidos a aquellos que experimentó en los años analizados aquí. De las lecciones que extraiga dependerá su participación constructiva en campos que, como la negociación y la construcción de la paz en Colombia, requieren su concurso coordinado y colectivo.

67 De nuevo, el caso colombiano no es único. En muchos otros países latinoamericanos la banca de fomento es una fuente vital de crédito para estos grandes actores empresariales, como es el caso de la Corporación de Fomento (CORFO) en Chile. Aquí, si bien los grupos económicos eran los principales compradores de las empresas privatizadas en los 80, lo hacían en gran parte apoyados en créditos estatales, con el resultado de que el monto total de su contribución directa a la compra podía ser tan bajo como 10 o 15 por ciento (Werner Baer, 1996, op. cit.; Werner Baer y Melissa Maloney, 1997, op. cit.; Werner Baer y William Birch, 1994, op. cit.)

68 Semana, "La nueva Colombia?", 23 marzo, 2000.

## Bibliografía

- Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Baer, Werner y Birch, Melissa H. (eds.), *Privatization in Latin America: New Roles for the Public and Private Sectors*, Westport, Praeger, 1994.
- Baer, Werner y Maloney, William, "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", *World Development*, Vol. 25, No.3, 1997, págs. 311-327.
- Baer, Werner, "Changing Paradigms: Changing Interpretations of the Public Sector in Latin America's Economies", *Public Choice*, No. 88, 1996, págs. 365-379.
- Bustamante, Sergio, "El Pacto Social: Instrumento de concertación" en *Revista de la Andi*, No. 142, 1996, págs. 45-59.
- Caballero, Carlos, "Perdimos dos años", *Estrategia Económica y Financiera*, 15 de agosto de 1996.
- Cámara de Representantes, Comisión de Investigación y Acusación, Expediente No. 597.
- Cambio, "Habla Santo Domingo", 18 de enero 1999, pág. 22.
- Cañón, Luis, *La crisis: Cuatro años a bordo del Gobierno Samper*, Bogotá, Editorial Planeta, 1998.
- Cárdenas, Mauricio, "Situación actual y perspectivas de la economía colombiana" en Tangarife, Arturo (ed.) *Colombia, su economía: dónde estamos, hacia donde vamos?*, Bogotá, Ecoandinos, 1998.
- Cepeda, Fernando, y Umaña, Diana, *Dirección política de la reforma económica en Colombia*. Santafé de Bogotá, Fonade - Departamento Nacional de Planeación, 1994.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reporte en línea (<http://www.eclac.org/DE/proyectos/eee/eee2001/xls/COL00-01.XLS>), consultado el 10 de junio de 2002.
- Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Corruption and Drugs in Colombia: Democracy at Risk, A Staff Report*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996.
- Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, "La verdad por encima de todo", 1 de agosto de 1995.
- Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 23 de enero de 1996.
- Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 24 de agosto de 1995.
- Consejo Gremial Nacional, Boletín de Prensa, 4 de octubre de 1995.
- Consejo Gremial Nacional, *Hacia una política de desarrollo colombiano*, Bogotá, Consejo Gremial Nacional, 1994.
- Crandall, Russell, "Explicit Narcotization: US Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", en *Latin American Politics and Society*, Vol.43, No.2, 2001.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), *Indicadores sociales: Tasa de desempleo en 7 áreas metropolitanas*, reporte en línea (<http://www.dane.gov.co>), consultado 12 de junio 1999.
- Departamento de Planeación Nacional, Unidad de Análisis Macroeconómico, *Estadísticas Históricas de Colombia*, Vol. 1. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores y Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Dinero, "Guerra fría", diciembre 1995 – Enero 1996, pág.40.
- Dinero, Diciembre 1995/Enero 1996, "1996: Nada fácil", pág. 26.
- El Tiempo, "Asambleas gremiales no invitan a Samper", 14 de septiembre de 1996.
- El Tiempo, "Claridad absoluta piden los gremios," 2 de agosto de 1995, primera página.
- El Tiempo, "Respaldo de empresarios", 19 de diciembre de 1995, primera página.
- El Tiempo, 27 de julio, 1995.
- España, Rafael, "El Pacto Social como instrumento de resolución de conflictos: La incipiente experiencia colombiana" en *Estrategia Económica y Financiera*, 1997, págs. 18-23.
- Evans, Peter, "State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation" en Maxfield, Sylvia y Schneider, Ben Ross (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- Evans, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard, Steven y Kaufman, Robert (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Fernández-Riva, Javier, *Adquisición de empresas y grupos económicos*, Bogotá, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1995.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Hartlyn, Jonathan, "Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia", en *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 3, 1985, págs. 111-137.
- Hartlyn, Jonathan, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Leal, Francisco (ed.), *Tras las huellas de la crisis*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fescol y IEPRI, 1996.

- Lijphart, Arend, *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Lindblom, Charles, "The Market as Prison", en Ferguson, Thomas y Rogers, Joel (eds.). *The Political Economy*, Armonk, M.E. Sharpe, 1984.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.
- Londoño, Fernando, *La parábola del elefante*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996.
- Losada, Rodrigo, *Los gremios empresariales en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.
- Medina, Santiago, *La verdad sobre las mentiras*, Bogotá, Editorial Planeta, 1997.
- New York Times*, "To Punish Colombia, US May Revoke Air Route", 4 de agosto de 1996.
- Peres, Wilson, (ed.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1998.
- Portafolio, "Se 'cansa' el Consejo Gremial", 30 de septiembre de 1996.
- Rettberg, Angelika, "Dos crisis, dos desenlaces: Retos y realidades del empresariado organizado colombiano en los años 50 y 90" en *Revista de Estudios Sociales*, No. 8, 2001a, págs. 85-92.
- Rettberg, Angelika, "Gremios en la encrucijada", en Mason, Ann y Orjuela, Luis Javier (eds.), *Colombia: Anatomía de una crisis*, manuscrito en revisión editorial.
- Rettberg, Angelika, "The Dilemmas of Business Representation: The Uneasy Relationship Between Economic Groups (EGs) and Business Associations in Colombia (1994 - 1998)", ponencia presentada en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington DC, 6-8 de septiembre (<http://136.142.158.105/2001Papers/RettbergAngelika.pdf>), 2001c.
- Rettberg, Angelika, "The Political Preferences of Diversified Business Groups: Lessons from Colombia (1994-1998)" en *Business & Politics*, Vol.3, No.1, 2001b, págs. 47-63.
- Rettberg, Angelika, Corporate Organization and the Failure of Collective Action: Colombian Business During the Presidency of Ernesto Samper (1994-1998), Ph.D. dissertation, Boston University, 2000.
- Sáenz, Eduardo, *Colombia Años Cincuenta: Industriales, política y diplomacia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Samper, Ernesto, *Aquí estoy y aquí me quedo: Testimonio de un Gobierno*, Bogotá, El Áncora Editores, 2000.
- Samper, Ernesto, Presidente de la República de Colombia, a los miembros del Consejo Gremial Nacional, 9 de octubre de 1995, Archivos Presidenciales, Santa Fe de Bogotá.
- Schneider, Ben, "Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development" en *Comparative Politics*, Vol.31, No. 1, 1998, págs.101-122.
- Schneider, Ben, "Why is Mexican Business so Organized?" en *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 1, 2002.
- Semana, 2 de mayo de 1995.
- Semana, "El que ríe de último...", 21 de junio de 1994, pág.24.
- Semana, "La nueva Colombia?", 23 marzo 2000.
- Semana, "Los 4 grandes", 26 de abril de 1994.
- Semana, 10 de mayo de 1999.
- Semana, 4 de mayo de 1998.
- Semana, 5 de mayo de 1997.
- Semana, 7 de mayo de 1996.
- Vargas, Mauricio, Lesmes, Jorge y Téllez, Edgar, *El Presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8.000*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996.
- Wilde, Alexander, "Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia", en Linz, Juan, y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Vol.3, *Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- Winters, Jeffrey, *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.