

# La crisis del Estado empresario y la mediación fallida de demandas corporativas. Un análisis a partir del caso ENTel durante la transición democrática argentina (1983-1989)

*Santiago Gerchunoff\**

---

Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad, N°33, 2024, pp. 173 a 209.

RECIBIDO: 23/03/2024. EVALUADO: 29/04/2024. ACEPTADO: 15/05/2024.

---

## Resumen

Durante el gobierno de Alfonsín se produce un hecho decisivo en la historia económica y política argentina, llamativamente poco analizado en la literatura especializada: la ruptura de un antiguo y extenso consenso en torno al Estado empresario en general y las empresas de servicios públicos en particular. Entre los factores estructurales y coyunturales que incidieron en su consumación, la profundización de la crisis en el sistema estatal asociado a las empresas públicas fue un aspecto central. Si ENTel encarnó parte de la promesa gubernamental por recomponer virtuosamente la presencia del Estado, su despliegue fallido otorgó a las críticas eficientistas espacios de reproducción cada vez mayores antes del estallido hiperinflacionario. Nos centramos aquí en un aspecto clave de este proceso: la capacidad estatal de articular y disciplinar intereses sectoriales y demandas corporativas, empresariales y sindicales, de formular e implementar sus objetivos específicos con relativa autonomía.

**Palabras clave:** Transición democrática – Capacidades estatales – Empresas públicas – ENTel

## Summary

During the Alfonsín administration, a decisive event in Argentine economic and political history took place, which has not been analyzed much in the specialized literature: the rupture of a long-standing and extensive consensus regarding the entrepreneurial State in general and public utilities in particular. Among the structural and conjunctural factors that influenced its consummation, the deepening of the crisis

---

\* Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina. E mail: [santiago.gerschunoff@mi.unc.edu.ar](mailto:santiago.gerschunoff@mi.unc.edu.ar)

in the state system associated with public enterprises was a central aspect. If ENTel embodied part of the government's promise to virtuously recompose the presence of the State, its failed deployment gave the efficiency-based criticisms ever greater spaces of reproduction before the hyperinflationary outbreak. We focus here on a key aspect of this process: the state's ability to articulate and discipline sectoral interests and corporate, business and union demands, to formulate and implement its specific objectives with relative autonomy.

**Keywords:** Democratic transition – State capacities – Public enterprise – ENTel

## Introducción

Numerosos estudios al interior de los campos de la historia y la sociología económica acuerdan en que, si bien existieron antecedentes en la expansión del Estado argentino en la producción y comercialización de bienes y servicios desde el período final del modelo agroexportador, fue a partir de la década de 1940 cuando experimentó un avance creciente y profundo mediante nacionalizaciones, creación de empresas públicas e injerencia variable en firmas del sector privado.<sup>1</sup> Tomando como referencia 1975, el Estado, a través de una compleja red institucional, controlaba casi la totalidad de los servicios públicos (gas, agua, luz, comunicaciones y transporte), parte relevante del sistema financiero y de seguros y reaseguros, y acumulaba una incidencia significativa actividades industriales estratégicas.<sup>2</sup> Como resultado, y para el mismo año, las empresas públicas representaban el 10% del PBI y el 25% en la inversión bruta fija interna. La magnitud del fenómeno y la diversidad de estrategias, formas prácticas y jurídicas contenidas en el rol productor del Estado argentino, permiten afirmar la existencia de un verdadero *Estado empresario*<sup>3,4</sup>.

---

<sup>1</sup> Gerchunoff y Guadagni, 1987; Belini y Rougier, 2008; Regalsky y Rougier, 2015.

<sup>2</sup> En Argentina, como en buena parte del mundo capitalista, las empresas públicas cumplieron un papel central en la realización de inversiones que demandaban recursos en una magnitud sólo accesible para el Estado frente a la aversión del sector privado en inmiscuirse en actividades de riesgo o baja rentabilidad de mediano plazo. En los países periféricos, ante la debilidad o ausencia de una burguesía con capacidad de revolucionar las fuerzas productivas nacionales y la existencia de una voluntad política de evitar que quedaran en manos extranjeras, el Estado devino en un sujeto fundamental en el cumplimiento de las exigencias primarias del desarrollo capitalista, Schvarzer, 1979.

<sup>3</sup> El concepto de Estado empresario incluye, además de las principales empresas productoras de bienes y servicios, a cualquier organismo, empresa o servicio de propiedad pública *total o parcial* que estuviese bajo control o administración del Estado.

<sup>4</sup> Comín, 1990; Belini y Rougier, 2008.

El amplio consenso social y político en torno a las empresas públicas comenzó a deteriorarse durante la última dictadura militar, en el marco de profundas transformaciones operadas en el modelo de acumulación, la calidad y el sentido de la intervención estatal.<sup>5</sup> Sin embargo, y esto es de gran importancia, *en los inicios del gobierno de la transición democrática el Estado empresario ostentaba todavía un consenso mayoritario*, manifestado en el rechazo general a propuestas de privatización ilimitadas y la imposibilidad del gobierno militar de implementar en extenso su programa privatista. La ruptura profunda ocurrió durante los años ochenta y a una velocidad inesperada. Schvarzer<sup>6</sup> advirtió tempranamente sobre esta peculiaridad: en sólo pocos años el predominio de las tesis estatistas sufrió un debilitamiento significativo y para mediados de 1989, bajo el impulso de la hiperinflación, el programa privatista se había convertido ya en una poderosa fuerza social y política. Como parte del mismo proceso, la promesa refundacional del gobierno de la transición<sup>7</sup> referida a restituir, bajo nuevos términos, la intervención del Estado (unos de los elementos claves de la gran promesa democrática)<sup>8</sup> se derrumbó frente a la legitimidad agobiante de las reformas estructurales.

Es necesario profundizar aún, bajo reflexiones sociológicas e históricas, en las razones de semejante desplazamiento: cómo fue posible que la voluntad de recomposición estatal haya desembocado poco después en una descomposición manifiesta. Es por ello por lo que nuestro análisis se centra en el período democrático y para el caso de ENTel, que tradujo esas promesas generales en la elaboración de un ambicioso plan de expansión, denominado plan Megatel,<sup>9</sup> para un servicio que acumulaba numerosos problemas en su prestación: amplia demanda insatisfecha (cerca al 74%) retraso

---

<sup>5</sup> Basualdo, 2006; Castellani, 2009.

<sup>6</sup> Schvarzer, 1998, 149.

<sup>7</sup> Para profundizar en el sentido y contexto de su contenido refundacional ver Pucciarelli, 2006.

<sup>8</sup> Recuperando las reflexiones de Vommaro y Rinesi, 2008, 426, con “promesas” no referimos a su significado más acotado de “promesas de campaña”, sino a los “diversos compromisos que un conjunto generalmente más amplio y complejo de operaciones discursivas (y no sólo discursivas) de un equipo gubernamental va forjando (...) con la ciudadanía”.

<sup>9</sup> Según detallaremos más adelante, el Megatel fue un plan de expansión telefónico que se propuso, por un lado, la instalación de un millón de líneas en cinco años, junto a la promoción de proveedores locales de insumos a las grandes empresas proveedoras y el desarrollo de procesos de internalización tecnológica a fin de sustituir las onerosas importaciones de tecnología producidas a nivel internacional.

tecnológico, y una demora promedio de satisfacción de las solicitudes pendientes de entre 7 y 9 años.<sup>10</sup>

Observar a ENTel es para nosotros un modo de observar a las empresas públicas y al Estado en funcionamiento. En ese sentido, la trayectoria de ENTel es particularmente representativa y resulta especialmente notable. En el marco de una profunda revolución tecnológica que le otorgó especial centralidad a la presencia cotidiana del servicio telefónico, la empresa comenzó el período democrático asumiendo grandes compromisos en el marco de un ambicioso programa de expansión; lo finalizó, años más tarde, como primera “*privatización estratégica*” en los inicios de las reformas estructurales. En efecto, ENTel constituye un valioso estudio de caso no sólo por su representatividad “*cuantitativa*” (estuvo entre las tres principales empresas del Estado) sino su particular derrotero y centralidad cualitativa en los años ochenta. Junto a ello, los estudios sobre la crisis y erosión del estado empresario se han centrado, generalmente, en el período 1976-1983<sup>11</sup> o en los años noventa,<sup>12</sup> ubicando a la transición democrática como mero *interregno* entre las primeras políticas de desregulación económica implementadas durante la dictadura y su profundización durante los años ‘90.

La escasez de trabajos sobre el derrotero del Estado empresario para el período de los años ochenta no resulta, sin embargo, la justificación central de nuestro objeto, sino las dimensiones de análisis que privilegia: la empresa estatal en sus múltiples y constitutivas relaciones con los organismos del Estado y, centralmente en este artículo, con los actores socioeconómicos vinculados. Para ello, nos proponemos analizar la importancia que en dicho fenómeno asumió la crisis y erosión de las *capacidades estatales*<sup>13</sup> durante el período de la transición democrática, particularmente de sus capacidades *políticas*. Esto supone el análisis de al menos dos dimensiones fundamentales: el funcionamiento interno del sistema estatal vinculado a la empresa

---

<sup>10</sup> Memoria y Balance ENTel, 1986 y 1988.

<sup>11</sup> Schvarzer, 1979 y 1986; Rougier, 2008; Rougier y Regalsky, 2015; Castellani e Iramain, 2018; Asencio, 2020

<sup>12</sup> Gerchunoff, 1992; Azpiazu, *et al.* 2002; Azpiazu y Schorr, 2001

<sup>13</sup> Siguiendo a Bertranou, 2015, 39: “*la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*”. Según el autor, esta aptitud se desprende y se analiza por la existencia o accionar de un conjunto de factores, estructurales y contingentes y de diversos *componentes* de capacidad estatal.

pública<sup>14</sup> y la *aptitud para procesar-articular y disciplinar- los intereses de los actores socioeconómicos vinculados a ENTel*. Sobre este segundo punto nos centraremos en este artículo. Para ello, analizamos la importancia que asumieron las empresas proveedoras de ENTel y los principales sindicatos telefónicos en el proceso de toma de decisiones del Estado respecto a la política de telecomunicaciones. Para ello, hemos realizado un trabajo exhaustivo sobre fuentes periodísticas (revistas y diarios de circulación nacional), a fin de analizar los discursos oficiales, empresariales y sindicales, y la documentación oficial disponible (Informes de Gestión e Índices de Actividad Empresaria y PBI de las Empresas Públicas de la SIGEP y Memorias y Balances de la empresa).

Analizarlos en conjunto no significa colocarlos en un plano de igualdad de fuerzas. Sobre la lógica diferencia estructural (mayor poder instrumental del capital frente al trabajo), las empresas proveedoras poseían una capacidad de incidencia sobre el derrotero del sector de las telecomunicaciones que no es comparable al que pudieron ostentar los trabajadores organizados. Pero realizar una traducción lineal de la diferencia estructural en un análisis particular e históricamente determinado conduciría al error de desatender el peso específico que el principal sindicato telefónico demostraba sobre decisiones fundamentales de ENTel, fenómeno que ha sido subrayado por diversas perspectivas críticas, aunque en ningún caso analizado en detalle. En efecto, al menos tres interrogantes generales atraviesan estas páginas: ¿Cómo influyeron los intereses particulares de sindicatos y empresas proveedoras en el desarrollo del plan Megatel y la suerte del primer intento privatizador impulsado en 1988? ¿Cuáles eran esos intereses concretos que pretendían encontrar traducción y amplificación estatal? ¿Cómo fueron mediados por el accionar estatal?

## **El plan Megatel como campo de batalla al interior del gobierno**

Durante la campaña previa a las elecciones de 1983, que marcaba el final de la larga noche dictatorial en Argentina, la “*redefinición*” del rol empresarial del Estado se ubicaba

---

<sup>14</sup> Boneo, 1980.

entre los puntos destacados en las intervenciones de los voceros económicos de las dos formaciones políticas mayoritarias (peronismo y radicalismo). La plataforma electoral de 1983 de la Unión Cívica Radical establecía los principios generales al respecto. Como bien afirma Arango de Maglio,<sup>15</sup> la plataforma radical “*de ningún modo proponía un Estado pequeño o de escasas funciones; tampoco desprenderlo de las funciones productivas*”; esperaba, más bien, desprenderse de aquellas firmas que habían sido estatizadas como salvataje al sector privado. Según afirmaba el documento partidario, bajo la órbita de las empresas estatales debían mantenerse aquellas “*cuyo objeto es prestar los servicios públicos esenciales, asegurar abastecimientos críticos y otros fines de interés nacional*”. De ese modo, confiaba el documento, las empresas públicas podían servir al objetivo general de reducir las profundas desigualdades socioeconómicas heredadas de la dictadura.

Sin embargo, la cohesión que parecía manifestarse en la plataforma electoral respecto al rol del Estado empresario se mostró débil al momento de la acción política gubernamental. Para algunos sectores, el sentido de aquellas directrices significaba priorizar el objetivo de privatizaciones limitadas y la implantación de formas de gestión privadas en el sector público. Para otros, consolidar sus funciones macroeconómicas, utilizando correctamente el *poder de compra*<sup>16</sup> de las empresas a fin de inducir procesos de transferencia de tecnología y posibilitar, a mediano plazo, la producción local de insumos electrónicos. Rápidamente, desde las secretarías y organismos menos conocidos hasta la figura presidencial, los aparatos de Estado vinculados al funcionamiento de las empresas públicas fueron conducidos bajo perspectivas y lealtades diferentes, incluso opuestas. Desde el Ejecutivo parecía darse rienda suelta a este desorden político y programático: por un lado, se alentaba la creación de organismos para el control de las empresas en vistas a procesos de privatización (limitados) que resultaban poco planificados; por el otro, a funcionarios que anulaban la mayoría de esos proyectos, intentando, también fallidamente, conducir procesos de expansión bajo estricto control estatal.<sup>17</sup> Con la llegada de Rodolfo Terragno al

---

<sup>15</sup> Arango de Maglio, 1990, 31.

<sup>16</sup> Poder de compra refiere a la importancia de la demanda del sector público para un amplio espectro del sector privado, y, en efecto, su incidencia en el desarrollo económico, especialmente en actividades donde el Estado ostentaba una presencia dominante.

<sup>17</sup> Gerchunoff, 2022.

Ministerio de Obras y Servicios Públicos, las posiciones privatistas limitadas se tornaron más agresivas.

El plan Megatel fue una síntesis inestable de estas tensiones, cuya gestación y desenlace estuvo determinada por la dinámica de los conflictos. Dicho plan, que despertó una importante expectativa social, pretendía implementar el programa de instalaciones telefónicas más grande de la historia de ENTel, bajo el impulso inicial de la inversión privada: los futuros usuarios pagaban anticipadamente el costo de la instalación. Sin embargo, allí cuando se oficializó el plan en 1985, y por efecto de un triunfo transitorio de los sectores “*estatistas*” dentro del gobierno, se agregaron al plan de instalaciones un conjunto de objetivos denominados entonces como “*industrialistas*”: utilizar el poder de compra de ENTel para inducir procesos de sustitución de importaciones e internalización tecnológica en el sector. Poco después, las condiciones políticas y burocráticas de su gestión efectiva lo convirtieron en símbolo de la desarticulación y crisis del Estado empresario.

Junto a la profunda *balcanización* política interna, el tipo de vínculo entre ENTel y las empresas y sindicatos fue otro de los factores claves. Como veremos a lo largo del texto, a medio camino de la *autonomía relativa* de Poulantzas (1969), lejos de la *autonomía enraizada* sugerida por Evans (1996) o de la conformación de un *proyecto de Estado* señalado por Jessop (2016), el gobierno de la transición no pudo revertir la tendencia histórica mediante la cual las empresas públicas devinieron en espacios institucionales y sociales de realización (parcial) de intereses particulares.

## **ENTel y las empresas privadas**

En el comienzo de la década de 1970, el mercado de producción de insumos y equipos de telecomunicaciones estaba casi plenamente concentrado por dos grandes compañías extranjeras: Compañía Standard Eléctric Argentina (CSEA) -filial local de la International Telephone and Telegraph Company- y la compañía Siemens, con su filial en Argentina. En ese mercado virtualmente duopólico, se le sumaba con una participación marginal la filial local de Ericsson. Dichas empresas eran

fundamentalmente productoras de equipos de conmutación públicas<sup>18</sup> (el insumo principal para la prestación del servicio realizado por ENTel), sobre la base de tecnologías que habían sido diseñadas en el exterior. Según demuestran Azpiazu, Basualdo y Nochteff,<sup>19</sup> es posible afirmar que, de modo procesual, hacia fines de la década del sesenta y principios del setenta, las principales empresas del sector habían logrado reducir ampliamente el peso de productos importados, mediante interacción con capitales nacionales y *adaptación* de tecnologías según los requerimientos locales, aunque siempre detrás de los avances ocurridos en sus casas matrices.

Detrás de las grandes firmas se erigía una red de empresas nacionales de menor tamaño y capacidad productiva. La variabilidad de su producción estaba directamente vinculada a la demanda de las grandes empresas del sector (es decir, del capital extranjero) y, más indirectamente, al gran motor de la industria de telecomunicaciones, que era la demanda estatal. Estas empresas se beneficiaban directamente de las políticas sustitutivas destinadas a incrementar la demanda de insumos nacionales por parte de las grandes firmas. Para 1978, según los datos que aportan Azpiazu, Basualdo y Nochteff,<sup>20</sup> estas empresas representaban el 19% de la totalidad producida en la industria de las telecomunicaciones, frente al 81% de las principales compañías. Las distancias también se manifestaban en términos de empleo: 27% del total empleado en las medianas y pequeñas contra el 73% en las grandes, para un total global de 7449 empleados en la industria privada.

Durante el gobierno de Alfonsín, la antigua concentración del mercado de telecomunicaciones<sup>21</sup> (proveedores privados de ENTel) tuvo sus propios actores protagonistas: la empresa Siemens (Equitel) que había absorbido a CSEA (que, a su vez, estaba asociada al poderoso grupo local Bidas), y Pecom-NEC, formado por la asociación entre capital japonés (que desembarcó durante la dictadura militar) y argentino (grupo Pérez Companc). En ese marco, podemos afirmar que la relación históricamente configurada entre Estado y empresas proveedoras implicaban para

---

<sup>18</sup> La conmutación de llamadas telefónicas (conexión, transmisión o retransmisión de señales telefónicas) requería de complejos equipamientos que experimentaban una gran transformación técnica.

<sup>19</sup> Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1987.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Desde la nacionalización de la empresa de telecomunicaciones durante el primer peronismo se consolidó un mercado de proveedores altamente concentrado, siguiendo a Belini, 2015.

estas al menos dos intereses fundamentales: perpetuar la concentración del mercado, asegurando sus posiciones privilegiadas, y lograr mayor previsibilidad en la demanda estatal, de la cual, por sus dimensiones, dependía casi enteramente la realización del proceso de valorización de su capital. Con el inicio del plan Megatel, así como con iniciativas gubernamentales de apertura y privatización de ENTel, estos elementos volvieron a emerger sobre la superficie. Allí podemos observar el poder de incidencia en las decisiones estatales por parte de las empresas, afirmado en sus posiciones oligopólicas y en el marco de una revolución tecnológica sectorial que se había constituido en factor clave del proceso de reestructuración capitalista a nivel global.

## **Historia y coyuntura del vínculo entre Estado, empresas y empresarios**

Nos detendremos ahora, de modo sintético y situado, en las características generales de la relación entre ENTel y las empresas privadas proveedoras. Para comprender la naturaleza de este vínculo y su impacto en la capacidad estatal para fijar objetivos y estrategias económicas, es necesario inscribir el caso abordado en dos procesos generales fundamentales: la crisis inflacionaria y la consolidación de un modo específico de asociación instituido entre Estado y empresarios en Argentina: el así llamado *complejo económico estatal privado*<sup>22</sup> y, como efecto en determinados casos, la conformación de *ámbitos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2008). Estos espacios, que permiten la generación de ganancias extraordinarias, refuerzan una porción predilecta por el empresariado que persigue, fundamentalmente, *cuasi rentas de privilegio*.<sup>23</sup> La estatización de la deuda privada y las privatizaciones periféricas

---

<sup>22</sup> Con ese concepto, Schvarzer, 1979 hace referencia a un fenómeno simple pero fundamental para comprender la magnitud y calidad de los procesos de desarrollo industrial: los vínculos establecidos entre el sector público y el privado mediante la demanda estatal (fundamentalmente generada por las empresas públicas). La demanda del Estado en grandes dimensiones moviliza la inversión privada, de allí que en muchos casos haya sido utilizada como una estrategia de incentivo a determinados sectores industriales. En Argentina, el *complejo económico estatal-privado* fue de gran importancia, aunque el Estado demostró escasas capacidades para conducirlo hacia procesos virtuosos de desarrollo planificado, generando muchas veces que dicho *complejo* sirviera como mera transferencia de recursos desde el Estado hacia grandes grupos económicos, vía precios diferenciales y subsidios a la inversión.

<sup>23</sup> Nochteff, 1994.

significaron hitos representativos de la captura de *decisiones* estatales y transferencias de ingresos con elevados costos sobre el conjunto social.

Sin embargo, fue a través de mecanismos más sostenidos en el tiempo –como el establecimiento de precios diferenciales en las compras y contrataciones públicas, las políticas de promoción industrial y subsidios a las exportaciones– que se fueron definiendo los contornos específicos del complejo económico estatal-privado, caracterizado por la transferencia sostenida de ingentes recursos desde el Estado hacia las principales fracciones del capital.<sup>24</sup> Así, mientras las políticas de apertura comercial y desregulación financiera del gobierno militar conducían a la bancarrota a numerosas empresas industriales, un conjunto de empresarios locales, a partir de antiguas estrategias de diversificación y consolidación de los vínculos con el poder político, lograron consolidarse. Para 1988, según los datos que aporta Castellani,<sup>25</sup> las empresas que formaban parte del complejo económico estatal-privado, representaban el 27% de las ventas, pero un 66,2% de las utilidades. contra el 72% en ventas y 33,8% de utilidades para las empresas no vinculadas al complejo. De ese modo, las empresas vinculadas lograron escindir su rentabilidad de las recurrentes crisis argentinas.

Algunas de las características centrales de la relación entre ENTel y las empresas proveedoras –protección ante la competencia, exclusividad en las compras y sobrepuestos– permiten inducir que el comportamiento empresario, vinculado a un determinado accionar estatal, no resultó una excepción al identificado por Notcheff para buena parte de la elite económica argentina. En efecto, es posible observar con las fuentes disponibles y estudios previos respecto a las elites económicas desde 1976 en adelante<sup>26</sup> algunos elementos que indican, por un lado, la existencia de beneficios específicos a las firmas privadas vinculadas a ENTel (sobrepuestos y protección ante la competencia externa) y algunos de sus efectos nocivos para el desarrollo sectorial y las cuentas públicas (escasa internalización tecnológica y drenaje de recursos estatales en el marco de la crisis fiscal).

---

<sup>24</sup> Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010.

<sup>25</sup> Castellani, 2009.

<sup>26</sup> Basualdo, 2006; Castellani y Heredia, 2020; Schorr, 2021.

Podemos observar, a partir de los datos proporcionados por Schorr,<sup>27</sup> que las principales empresas proveedoras formaron parte de la *cúpula empresaria* entre 1976 y 1989 y experimentaron una evolución en su rentabilidad y desempeño económico diferenciado –y más exitoso– en comparación a las empresas no vinculadas al Estado. En el caso de Siemens, cuya filial operando en el país era Equitel, formaba parte de la porción de conglomerados extranjeros con participación en la cúpula empresarial para el período 1976-1989.<sup>28</sup> Sumado a ello, durante los años ochenta, Siemens incorporó como socio de importancia al destacado grupo Bidas, que pasó a controlar una empresa para la fabricación de insumos de telecomunicaciones (Comtel). Para el caso de Pecom-NEC, su participación es derivación de la alianza que la empresa extranjera estableció desde la última dictadura con el poderoso grupo económico local Pérez-Companc. Tanto Bidas como Pérez-Companc fueron dos de los tres grupos empresarios que sobrevivieron a la profunda reconversión de la elite económica durante los años noventa.<sup>29</sup>

Según hemos referido, uno de los elementos centrales refiere a los sobrepagos pagados por el Estado. Si bien la comparación con precios internacionales sin mediaciones es incorrecta –por existir niveles de tecnología desiguales–, existen al menos dos indicadores válidos. En primer lugar, realizando una comparación con precios pagados por otros países en condiciones de desarrollo similares. Como bien explica Herrera<sup>30</sup> y es posible advertir en el documento realizado por la Secretaría de Planificación de la Nación a fines de 1987, las principales firmas proveedoras cotizaban el precio de la línea para las centrales de conmutación a un valor promedio de 310 dólares, mientras que “*en otros países subdesarrollados las empresas ofrecen equipos –de similares características técnicas– a U\$S150*”.<sup>31</sup> Esa diferencia constituye un margen extraordinario de ganancia, sin mediar inversión alguna.

El segundo indicador de la existencia de sobrepagos pagados por el Estado a las principales firmas proveedoras es observable a través de la prensa escrita. Durante el año 1987, se suscita un fuerte conflicto entre las empresas y el gobierno por el posible

---

<sup>27</sup> Schorr, 2021.

<sup>28</sup> Ortiz y Schorr, 2021.

<sup>29</sup> Castellani y Heredia, 2020.

<sup>30</sup> Herrera, 1989.

<sup>31</sup> Herrera, 1989, 151.

ingreso de la firma francesa Alcatel para la provisión de centrales electrónicas. La empresa francesa ofrecía un costo por unidad de 250 dólares contra 700 dólares que las firmas proveedoras establecieron en el marco del Megatel. En este sentido, los números son contundentes: para competir con la empresa europea, Pecom-NEC y Siemens ofrecieron al Estado un costo por unidad de 215 dólares, reduciendo en un 70% su valor original.<sup>32</sup> Si bien la reducción ocurre en un contexto de “*guerra de precios*”, a fin de inhibir el ingreso de un competidor externo, resulta inconsistente deducir que el precio ofrecido haya implicado operar a pérdida durante los años del contrato habilitado por el Estado.

La diferencia en los precios pagados por ENTEL y la existencia de una errática política de compras –hecho subrayado en casi la totalidad de los informes de gestión de la SIGEP entre 1985 y 1989– asumen, lógicamente, una importancia central respecto al problema de la autonomía de ENTEL. Afectando su estructura de costos, y en el marco de una crisis fiscal que inhibía el apoyo estatal a la inversión, debilitaba las posibilidades materiales de planificación de la inversión: con tarifas retrasadas y sobrepagos, era cada vez más difícil financiar los costos de instalación de líneas. Sin embargo, el lazo entre ENTEL y las firmas privadas proveedoras no sólo se explica por la génesis y consolidación de un *complejo económico estatal-privado* en cuyo seno, y a fuerza de *cuasi rentas de privilegio*, buena parte de las elites económicas obtuvieron un incremento extraordinario de su rentabilidad. Es necesario insistir en la influencia que en este sentido tuvo la crisis inflacionaria, que no hizo sino reforzar la incidencia de las elites dominantes en el Estado.

En un contexto signado por la incertidumbre, en una economía con niveles inflacionarios que superaban los tres dígitos (con la breve excepción de 1986), el acceso privilegiado a organismos del Estado deviene un instrumento eficaz para otorgarle previsibilidad a la realización de las ganancias empresarias. Si la finalidad esencial del capital, que es la de su valorización indefinida, se despliega bajo el efecto pulverizante de la inflación, el horizonte temporal se acorta. Como bien sostiene O’Donnell bajo el caótico escenario de la alta inflación “*lo verdaderamente importante para defenderse a uno mismo, y para beneficiarse a la larga con la crisis, es (básicamente para capitalistas, pero no*

---

<sup>32</sup> Mercado, 26/11/1987; Herrera, 1989.

*exclusivamente) tener un acceso franco y rápido a los organismos estatales que pueden proporcionar los recursos que se desean*".<sup>33</sup> De allí que las estrategias empresarias orientadas a la valorización financiera de sus inversiones (elevada rentabilidad a cortísimo plazo) y a la captura de decisiones estatales encuentran en la inflación una aliada insustituible de su reproducción.

## **Los ejes de tensión e interacción: del plan Megatel al intento de privatización**

Es bajo estas consideraciones que, creemos, debe analizarse también el tipo de vínculo entre ENTel y las firmas proveedoras durante el período en estudio. Pese a la existencia de conflictos circunstanciales y tensiones estructurales latentes, se sostuvo en el tiempo una relación en la cual, a cambio de la provisión de insumos y equipos bajo una demanda estatal históricamente errática,<sup>34</sup> el Estado garantizó a las empresas un mercado sin competencia y con escasas exigencias en términos de producción y productividad. La ausencia de competencia y los privilegios formalizados que implicaba la Ley de Compre Nacional fueron condición de posibilidad para la existencia de sobrepagos por las empresas estatales.<sup>35</sup> Este tipo de relación no era nueva y acabó profundizándose durante la transición democrática, obstaculizando la configuración de objetivos propios –acordes a las promesas esgrimidas– y su instrumentalización efectiva. Lo que nos interesa resaltar aquí es el efecto que este vínculo tuvo para la conducción de la actividad de la empresa estatal de servicios telefónicos. En las fuentes consultadas, la incidencia externa es observable en tres momentos fundamentales en la evolución de ENTel durante el período: a) lanzamiento del plan Megatel; b) intento de ampliar la competencia y modificar la Ley de Compre Nacional; y c) impulso fallido de privatización.

*A) Incidencia en la planificación de la inversión.* En el surgimiento del plan Megatel, las firmas proveedoras tuvieron una relevancia destacable. En parte, la formulación de dicho plan

---

<sup>33</sup> O'Donnell, 1993, 45.

<sup>34</sup> Herrera, 1989.

<sup>35</sup> Azpiazu y Schorr, 2011.

puede entenderse como la respuesta a un doble condicionamiento: a) la crisis económica y fiscal y b) las demandas y exigencias de las principales empresas privadas proveedoras. Nos detendremos ahora brevemente en este segundo punto. El final del Terrorismo de Estado renovó, como en cada cambio de gobierno, la inquietud de los sectores empresarios por perpetuar el vínculo privilegiado con ENTel, centrado en la ausencia de competencia. La persistencia del abastecimiento exclusivo, duopólico, de equipos telefónicos y centrales de conmutación implicaba movilizar sus relaciones con la empresa y los organismos estatales. La manifestación de ese poder debía cristalizarse en la renovación de los contratos. Como su expansión dependía directamente de la demanda de ENTel y, por ende, de sus planes de inversión, los contratos permitían previsibilidad de planificación y rentabilidad futura. Perpetuar la exclusividad y ampliar lo mayor posible la demanda de ENTel eran objetivos inescindibles de su reproducción, más aún en un contexto de alta inflación y con la existencia de una tradicional política errática de ENTel respecto a la inversión.<sup>36</sup>

Carlos Mazzanti, en representación de Pecom-NEC, sostenía, al igual que los demás representantes empresarios, que en Argentina el número de líneas telefónicas instaladas era menor a la mitad de las necesarias, según el registro de solicitudes pendientes, y que el problema era la ineficiencia de la gestión estatal, incapaz de recurrir a metodologías propias del sector privado.<sup>37</sup> Sin mediar eufemismos, otro representante empresario advertía ante las autoridades de ENTel que

*como el sector privado de telecomunicaciones depende del poder de compra del Estado, que en este caso está concentrado en la empresa ENTel, para este tipo de industrias, urge una determinación de esos planes de mediano y largo plazo (...) hasta tanto no se tomen una serie de medidas para revertir la situación de ENTel, la industria corre el riesgo de parar. No tiene horizontes para seguir invirtiendo o previendo nuevas obras. ¿ENTel ha establecido con mayor urgencia que en otras la definición de esos planes de mediano y largo plazo?''<sup>38</sup>*

Lo que aquí identificamos como problemático no es la interacción con actores externos y la interiorización de demandas específicas por parte del Estado. Las políticas

---

<sup>36</sup> Herrera, 1989; Belini, 2015.

<sup>37</sup> *Dirigencia*, 7/1984, 23.

<sup>38</sup> *Dirigencia*, 7/1984, 22

públicas son generalmente el resultado de la mediación estatal de conflictos internos y externos. Lo problemático emerge cuando el Estado es incapaz de construir –y, luego, materializar– un proyecto sectorial de desarrollo –con el horizonte de proveer eficazmente el servicio público–, cediendo ante intereses particulares y otorgando privilegios. La formulación del plan Megatel, que importaba una promesa de dimensiones superiores a las capacidades operativas de ENTel, fue en parte un modo de garantizar previsibilidad a las empresas proveedoras. En ese sentido, resulta ineludible ponderar el peso que la crisis fiscal e inflacionaria tuvo sobre la capacidad estatal de imponer condiciones; pues el Estado era, cada vez más, un Estado debilitado. Tras negociaciones difíciles entre el Estado y proveedoras, signadas por la intención del entonces secretario de Comunicaciones, Roberto Zubieta, por establecer condiciones de integración nacional en la fabricación de equipos e insumos, en enero de 1987 se concretan los acuerdos. En el corto lapso intermedio, el secretario había renunciado y la urgencia por acordar era decisiva: si no se firmaban los contratos, peligraba el Megatel. Las pretensiones de utilizar el denominado “*poder de compra del Estado*” para fijar niveles crecientes de participación de valor agregado nacional dentro del valor total y procesos de internalización de capacidades tecnológicas fueron abandonadas. El Estado, incapaz de consolidar un objetivo programático en el conjunto de los aparatos de Estado vinculados a ENTel, cedía ante el rechazo de las empresas por introducir las modificaciones en su proceso de producción indicados por el plan gubernamental.

Por cierto, en el contexto crítico de enero de 1987, las pretensiones coyunturales de materializar un plan de “*integración*” e “*internalización*” se enfrentaban con una urgencia práctica ineludible: si no se importaba, ENTel se dirigía a un incumplimiento general de sus compromisos. En efecto, anteponer el objetivo del desarrollo autónomo al del cumplimiento a tiempo del Megatel –posición de Zubieta– tenía un límite social y político preciso: la magnitud de la demanda insatisfecha. Una vez más, la impotencia gubernamental para construir un proyecto estatal coherente para el sector hacía inviábiles las pretensiones solitarias de funcionarios genuinamente convencidos de la posibilidad de convertir a ENTel en el motor de un crecimiento sectorial relativamente autónomo.

B) *El impedimento a la introducción de competencia.* Es posible observar en las fuentes consultadas la sistemática oposición por parte de las empresas proveedoras a la modificación de las reglas de mercado imperantes. Todo intento por parte del Estado de introducir competencia extranjera en la provisión de equipos de telecomunicaciones fracasó, entre otras razones, por la acción política empresaria. El control casi exclusivo por parte de Equitel (Siemens) y Pecom-NEC se mantuvo durante el período democrático con escasas modificaciones.

En la ya citada reunión entre empresarios y autoridades de ENTel, realizada en 1984, la demanda de los proveedores por mantener las reglas de juego era manifiesta, tal como ilustra el comentario de uno de los representantes empresarios:

*Dado que entre ENTel y las empresas proveedoras existe una dependencia mutua, debería haber una gran concertación (...) y en ese marco analizarse muy cuidadosamente la radicación de nuevas industrias extranjeras en un mercado que todavía no está definido. Me refiero, por ejemplo, al tema de un crédito del BID para telecomunicaciones. Como sabemos, en estos casos, hay que llamar a una licitación pública internacional, y eso conspiraría contra el mercado de empresas radicadas en el país.*<sup>39</sup>

Hacia noviembre de 1987, en medio de fuertes tensiones por la intención del Estado de realizar contrataciones directas con la empresa francesa Alcatel, la reacción de las empresas mereció el titular de la revista *Mercado*, “*La guerra de los teléfonos*”, donde las razones del conflicto se hicieron públicas. Allí sostienen que Siemens y Pecom-NEC, ante la dura competencia que importaba la propuesta francesa, “*reaccionaron fuertemente ante la ‘intromisión’ y reclamaron las mismas reglas de juego con que fueron adjudicadas las tareas que hoy cumplen dentro del Megatel*”. En otras palabras, continúa la revista, “*lo que buscan es evitar la adjudicación directa que el gobierno haría con Alcatel, sin licitación internacional, en caso de que la propuesta interese al país*”.<sup>40</sup>

Algunos días antes, el director general de Siemens había sostenido en una conferencia que “*si se instala una tecnología adicional, debemos adaptarnos a la reducción de los pedidos que nos*

---

<sup>39</sup> *Dirigencia*, 7/1984, 34.

<sup>40</sup> *Mercado*, 26/11/1987.

haga ENTel; esto va a implicar mayores costos y por lo tanto tendremos que reducir la producción y el personal”.<sup>41</sup> Con énfasis de reclamo, el gerente general de Pecom-NEC sostenía:

*el problema es que vinieron los franceses con paracaídas y se les escuchó su oferta. Así, todos tendrían derecho a presentar la suya: ya está Fujitsu pensando en eso y no me extrañaría que viniera Ericsson también. En suma, esto sería un verdadero festival de ofertas.*<sup>42</sup>

Las palabras del director de Siemens eran más esclarecedoras aun cuando, en una carta enviada a Terragno, le recordaba que

*esa posibilidad significaría la introducción de un factor de grave perturbación en el mercado de equipos de telecomunicaciones e importaría un arbitrario y discriminatorio tratamiento en perjuicio de las empresas que desde hace muchos años vienen dedicándose a la producción de tales equipos.*<sup>43</sup>

La puja por sostener el carácter oligopólico del mercado de proveedores a ENTel y las ganancias extraordinarias derivadas era el interés concreto de las empresas proveedoras. El interrogante es de qué modo el Estado lo “procesaría” internamente, en el marco de las fuertes disputas que lo atravesaban y una correlación de fuerzas inestable. Ante la presencia de un Estado debilitado e internamente fragmentado, el final de la trama era previsible. En septiembre de 1988, un diario matutino titulaba: “En los próximos días el gobierno firmará con Siemens y Pecom-NEC contratos por el valor de 250 millones de dólares. El acuerdo implica la exclusión de LATA-Alcatel, que presionará para no quedar afuera”.<sup>44</sup> Finalmente, aun en las puertas de la privatización de la empresa estatal, se acordó la continuidad de la morfología oligopólica del mercado.

Lo sucedido en ENTel era ejemplo de un problema ocurrido a nivel nacional. En junio de 1988, Alfonsín había vetado la modificación de la Ley de Compra Nacional propuesta por equipos de su propio gobierno. Dicha Ley, impulsada por Aldo Ferrer en su paso por el Ministerio de Economía entre 1970 y 1972, obligaba al Estado y sus empresas a otorgar preferencia en sus compras a proveedores de capital nacional. Pese

---

<sup>41</sup> Mercado, 26/11/1987.

<sup>42</sup> Mercado, 26/11/1987.

<sup>43</sup> El Economista, 13/11/1987.

<sup>44</sup> Página 12, 30/9/1988.

a la intención originaria de estimular la producción local, como parte de una estrategia mayor de asociar al Estado con capitales nacionales, a fin de impulsar la industrialización, con los años devino en algo bien distinto: se constituyó en el instrumento que sirvió a muchas empresas para imponer precios sistemáticamente más elevados que los vigentes a nivel internacional.<sup>45</sup> Como bien expresa Torre,<sup>46</sup> el espíritu de la modificación propuesta en 1987 era “*poner freno a los sobreprecios que las empresas públicas le pagan a sus proveedores locales de insumos debido a las ventajas que les da la Ley de Compre Nacional vigente*”. Con marchas y contramarchas, la Ley nunca logró ser modificada.

C) *Incidencia en las disputas por la propiedad de ENTEL*. Pese a que en los años ochenta existió un marcado avance de la gramática neoliberal en los discursos y demandas empresariales,<sup>47</sup> distintos trabajos han señalado la heterogeneidad de ese fenómeno, cargado de matizaciones, paradojas y estrategias *a priori* contraintuitivas, que expresaban, fundamentalmente, la posición pragmática del empresariado frente a las políticas de desregulación<sup>48</sup>, apertura comercial y privatización.<sup>49</sup> En ese sentido, así como la frustración de los intentos del Estado por abrir la competencia en el mercado de las telecomunicaciones tuvo como protagonistas a las empresas proveedoras de ENTEL, estas también participaron activamente en la oposición al finalmente fallido intento de acuerdo con Telefónica España para convertir a ENTEL en sociedad anónima con participación privada.

En una nota periodística titulada “*El lobby de los proveedores contraataca*”, se relata que, en una reunión en Olivos, Alfonsín le explicó las razones del intento de acuerdo con Telefónica al gerente de Siemens, ante sus sucesivos reclamos: “*No concibo a los proveedores sentados al directorio de ENTEL, en ninguna parte se ve esto, rozar lo ético*”,<sup>50</sup> sostuvo el entonces presidente argentino. Las advertencias de la empresa española respecto a los precios y tipo de tecnología ofrecida por los proveedores desataron alarmas en las

---

<sup>45</sup> Schvarzer, 1998; Basualdo, 2006.

<sup>46</sup> Torre, 2021, 459.

<sup>47</sup> No nos referimos al caso particular de las empresas vinculadas a ENTEL.

<sup>48</sup> Tal como demuestran Gaggero y Wainer, 2021, entre otros estudios recientes dedicados a las reformas de mercado durante el gobierno de Menem, las privatizaciones no afectaron del mismo modo al conjunto de las clases dominantes: para algunas fue un impulso extraordinario, para otras el sello de una bancarrota acelerada.

<sup>49</sup> Beltrán, 2006.

<sup>50</sup> *Somos*, 6/4/1988.

oficinas de Pecom-NEC y Siemens. En marzo de 1988, Luis Solana, titular de Telefónica, había sostenido ante el diario *Clarín* que “*el tema de los suministros es una pieza fundamental para nuestra cuenta de resultados, queremos proveedores eficientes, baratos y técnicamente de primera*”.<sup>51</sup> Frente a ello, los proveedores hicieron público su desacuerdo y presentaron a las autoridades una alternativa diferente para avanzar en la incorporación de capital privado en ENTel.

Como respuesta al ofrecimiento de Telefónica, se presentaron dos propuestas más. La primera, presentada por el exadministrador de ENTel Nicolás Gallo, y con el aval del Consejo Económico Asesor —que nucleaba a los denominados “*capitanes de la industria*” — y la segunda, presentada directamente por Siemens, Pecom-NEC, Standard Electric y tres importantes bancos privados. Ambas propuestas contaban con ideas y criterios similares: “*federalización*” de la empresa nacional y apertura al capital privado, dividiendo el servicio de telefonía nacional y el internacional. Las empresas tradicionalmente proveedoras debían ser, según indicaban, los principales socios privados de ENTel, aportando su “*experiencia y capacidad de gerenciamiento*”.<sup>52</sup> Mientras tanto, sostenía el periódico *Somos*, las empresas proveedoras “*preparaban un fuerte lobby para el Congreso*”.<sup>53</sup> Como bien expresa Beltrán<sup>54</sup> así como los proyectos de privatización ocurridos con el alfonsinismo tropezaron con la oposición de senadores y diputados que poco después devinieron en sus más efusivos defensores, los grupos económicos locales, por su parte, se mantuvieron distantes frente a las iniciativas de privatización del entonces ministro Terragno. Esta oposición empresaria, *a priori* paradójica, no fue un hecho aislado del caso ENTel. Existieron, además, otras manifestaciones de oposición empresariales a los intentos del gobierno por avanzar en la privatización de algunas empresas públicas de importancia. En efecto, sostiene Beltrán,<sup>55</sup> la aversión circunstancial de un sector de la elite económica (especialmente grupos económicos locales) a las iniciativas gubernamentales de privatización “*se debió a una sencilla razón económica: el gobierno no contemplaba la participación de capital nacional en la compra de empresas públicas sino una serie de acuerdos entre inversores extranjeros y el estado*”. La posición empresaria

---

<sup>51</sup> *Clarín*, 26/3/1988, 19.

<sup>52</sup> *Clarín*, 20/7/1988.

<sup>53</sup> *Somos*, 6/4/1988.

<sup>54</sup> Beltrán, 2006.

<sup>55</sup> Beltrán, 2006, 20.

demostraba, una vez más, su imperante pragmatismo político frente a las políticas de desregulación y privatización.

Las presiones del empresariado vinculado a ENTel cosecharon dos triunfos concatenados. Primero, obligó a un cambio parcial en la estrategia discursiva de la empresa Telefónica de España, modificando su discurso respecto a la política que mantendría con los principales proveedores si el acuerdo con el gobierno llegaba a buen puerto. Matizando sus dichos en favor de “*abrir la competencia*” en el mercado de proveedores para inducir competencia y abaratar los precios existentes, expresó, a través de un directivo de Telefónica, en el marco de una reunión con la Cámara de las Industrias Electrónicas, que “*no se preveía retocar la política con los sindicatos, ni la de compras, así como tampoco modificar los contratos existentes*”.<sup>56</sup> Según expresa el diario en la misma crónica, a esa altura del discurso, “*algunos empresarios se miraron sorprendidos*”. Poco después, el Congreso de la Nación desaprobó el acuerdo.

## **ENTel y los sindicatos: de la defensa estatista al impulso privatizador**

Con una larga historia, que comienza antes de la estatización fundacional de ENTel y se refuerza mancomunadamente con el advenimiento del peronismo, la dirigencia sindical telefónica se componía de distintos actores en su interior, con pesos específicos bien diferentes. Junto a la Unión del Personal Jerárquico de ENTel (UPJ), que tenía una base de 3.500 afiliados, era la organización sindical con representación sobre los operarios de la empresa, la Federación Obrera de Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), la de mayor peso. Por su magnitud, capacidad de conducción sobre el resto de los gremios mencionados e importancia política en ENTel, centramos en ella nuestro análisis empírico. Su principal dirigente, Julio Guillán, fue durante las décadas del 60 y 70 una de las principales figuras de la *resistencia peronista* y un histórico dirigente de ENTel. Tras padecer la represión dictatorial, en un encarcelamiento prolongado, su regreso a la escena democrática significó el inicio de

---

<sup>56</sup> *Ámbito Financiero*, 22/9/1988, 5.

una trayectoria –tanto individual como del conjunto de la dirigencia telefónica– que marcó, en buena medida, el ritmo del derrotero de ENTel: apoyando con condiciones el plan de expansión telefónico primero y acompañando el impulso de desregulación y privatización más tarde.

Las bases sobre las que se erigía la fuerza de acción de Guillán y la dirigencia del principal sindicato telefónico eran, centralmente, la magnitud de su representación (FOETRA superaba para el período la cifra de 30 mil afiliados) y su ubicación estratégica en la estructura productiva, menos por su incidencia relativa en el conjunto de la actividad industrial que por el *impacto social cotidiano* que la gran empresa estatal – y sus trabajadores– tenían como productores del servicio telefónico, aun pese a no haber consolidado un servicio verdaderamente extendido. En otros términos: todo cese de actividades por parte del gremio impactaba de modo inmediato en la casi totalidad de las comunicaciones locales e internacionales habilitadas. Sobre esos cimientos, el sindicato obtuvo atribuciones de importancia: desde el proceso de selección y designación de los directores ejecutivos de la empresa hasta la definición del sendero de inversión, el gremio era una voz autorizada y autorizante.

Por fuera de los muros de la empresa, FOETRA también tenía una presencia destacada en el amplio universo de los sindicatos de empresas públicas. A nivel nacional, fue uno de los principales gremios en apoyar la finalmente fallida ley para la democratización sindical impulsada por el radicalismo,<sup>57</sup> y que despertó el proceso de unificación de la CGT. Poco después, manteniendo distancia tanto del gobierno como de Saúl Ubaldini, el gremio telefónico se adhirió, como miembro destacado, en el “*grupo de los 25*” asociado al movimiento de *renovación sindical*, inmerso en la denominada *renovación peronista*. El contexto político-económico les impuso, al mismo tiempo, fuertes limitaciones: las simultáneas crisis fiscal e inflacionaria se traducían para los sindicatos telefónicos en serias dificultades para revertir la caída en el salario real. En ese sentido, ocurría en ENTel, como en la mayoría de las empresas públicas, un marcado deterioro

---

<sup>57</sup> Para conocer las intenciones de la denominada Ley Mucci, así como sus limitaciones y contradicciones en el marco del complejo proceso de normalización sindical en el inicio del gobierno democrático, ver Gordillo (2013).

del poder adquisitivo del salario, profundizando la tendencia iniciada con la última dictadura militar.<sup>58</sup>

Así, como actor de peso en la vida empresaria, FOETRA participó activamente en las disputas por la orientación de la planificación de ENTel, con lo que pueden identificarse al menos dos dimensiones centrales. Por un lado, las disputas en torno a la *organización del proceso de trabajo*. En el marco de una profunda revolución en las tecnologías de las telecomunicaciones, las modalidades y el ritmo de su incorporación en la empresa estatal ocupó un lugar destacado en los intereses del gremio, en tanto importaba la latente modificación abrupta en la relación entre maquinaria y fuerza de trabajo en el proceso de producción del servicio telefónico. Por otro lado, el derrotero de las *iniciativas de desregulación y privatización*. A partir de una breve síntesis histórica, podremos observar cómo en la incidencia de los sindicatos en la planificación de la expansión en ENTel, concentrada durante el período en torno al plan Megatel, se fue desarrollando un desplazamiento político de gran importancia al interior de la dirigencia gremial: la defensa de una ENTel plenamente estatal, promotora del desarrollo interno y el empleo, devino primero en una aceptación de estrategias de desregulación e ingreso del capital privado y, poco después, en la convicción privatista en el inicio del gobierno menemista.

## Los sindicatos y el plan de expansión telefónico

La definición del Megatel durante el primer año de gobierno democrático contó con la aprobación y apoyo de FOETRA y los demás gremios telefónicos con actividad en ENTel. Sin embargo, fue más que un apoyo contemplativo: aun con diferencias y demandas no cristalizadas, los sindicatos fueron parte activa de su elaboración. Desde el inicio del gobierno democrático, pero fundamentalmente durante las administraciones de Zubieta y Tomasini en la SECOM y el MOSPN, entre mediados de 1985 y mediados de 1986, la dirigencia sindical sostuvo bajo estos principios su posición frente al plan Megatel, señalando al mismo tiempo la necesidad de planificar

---

<sup>58</sup> Azpiazu y Schorr, 2010.

el desarrollo de la empresa, preservando sus facultades autónomas frente a otros organismos estatales y la injerencia de las empresas proveedoras.

Los sindicatos entendían que las empresas exigían una expansión telefónica a imagen y semejanza de sus intereses: como empresas *extranjeras* –soslayando su estratégica asociación con importantes grupos económicos locales– presionaban por la continuidad de una morfología protegida y oligopólica del mercado telefónico, escasa regulación respecto a planes de internalización tecnológica e integración con empresas de capital nacional. En ese sentido, en pleno proceso de formulación del Megatel, el principal dirigente de FOETRA sostenía ante la prensa:

*no pueden planificar nuestro crecimiento los que nos proveen de equipos y tecnologías, por esto tenemos este gran desatino. Esto es responsabilidad de los que juegan a recibir las últimas tecnologías sin planificar la decisión de adquirirla. El país debe ser planificado con un sentido de soberanía.<sup>59</sup>*

Guillán expresaba allí, meses antes del lanzamiento oficial del “*plan del millón*”, que, para sortear las limitaciones que imponía el contexto económico y el deterioro de las cuentas públicas y pergeñar entonces un exitoso plan expansivo, era necesario que la empresa estatal estableciera criterios y exigencias a las empresas proveedoras, especialmente respecto a la velocidad y modalidad de incorporación de las nuevas tecnologías, cuyos efectos sobre la organización del trabajo en la industria de las telecomunicaciones a nivel global se evidenciaban con celeridad.<sup>60</sup> Efectivamente, la modernización de las redes telefónicas en los países centrales, más demorada en la periferia, significaba sustitución de fuerza de trabajo por maquinaria, en un sector de actividad donde las tecnologías tradicionales exigían gran cantidad de mano de obra no calificada. La utilización de tecnología electrónica, y luego digital, suprimía numerosas tareas de intermediación, control y mantenimiento.

La disputa por la planificación de ENTel, en el marco de una acelerada renovación tecnológica en las telecomunicaciones, significaba para el sindicato una batalla decisiva por la organización interna del proceso de producción y, en el mismo sentido, por las fuentes de trabajo. Pese al retraso agudo en la renovación de la infraestructura en

---

<sup>59</sup> *Siete días*, 12/1984.

<sup>60</sup> Azpiazu *et al*, 1987

ENTel, el pasaje de las antiguas tecnologías electromecánicas a las semieletrónicas (fase previa e inferior a las tecnologías plenamente electrónicas y luego digitales) ya significaban cambios en la composición orgánica de la empresa: entre 1975 y 1986 se redujo en un 37% (-5870) la cantidad de empleados telefonistas, que realizaban tareas de intermediación en el marco del sistema previo al del discado automático.<sup>61</sup>

En ese sentido, el interés de los gremios era constituirse en actor decisivo de las decisiones empresarias para incidir en la administración de estos cambios y sus efectos sobre el proceso de trabajo. Si atendemos a la desordenada y lenta incorporación de tecnología en ENTel, como demuestran sus documentos oficiales, y observamos la gran cantidad de despidos y retiros voluntarios que trajo aparejada la veloz reconversión tecnológica durante los primeros años de la privatización,<sup>62</sup> la resistencia sindical operó como factor de importancia. Sin embargo, resultaría un análisis reduccionista establecer una relación de causalidad unívoca entre dicha resistencia y el retraso tecnológico de la empresa estatal en los años ochenta, puesto que, durante los años del autoritarismo militar, el violento silencio impuesto a las organizaciones obreras no garantizó un avance significativo en la modernización de ENTel, objetivo que el gobierno de facto se propuso.

A partir de la lectura de las fuentes, es posible identificar la correspondencia entre algunos de los objetivos e ideas allí expresadas y los manifestados oficialmente por el gobierno en el lanzamiento del Megatel. Si se realiza un sencillo ejercicio comparativo entre la programática sindical y los objetivos de la política de expansión telefónica anunciados por el entonces secretario Zubieta y el ministro Tomasini, se advierten coincidencias transparentes, especialmente respecto a privilegiar a ENTel como agente de desarrollo e integración territorial. Desde los organismos de gobierno se sostenía que el Megatel era parte de “*un shock de reactivación industrial*”, refiriendo a los recursos que movilizaría, la renovación tecnológica y el desarrollo integrado de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones que impondría, todo ello apuntando a lograr “*generación de tecnología autónoma*”, asegurando en el transcurso la participación de capitales nacionales en la producción de insumos para las empresas proveedoras.<sup>63</sup> Casi

---

<sup>61</sup> Memoria y Balance ENTel, 1986.

<sup>62</sup> Abeles, Forcinito y Schorr, 2001.

<sup>63</sup> *La Razón*, 25/7/1985

en simultáneo, el sindicato exigía, en una solicitada de FOETRA publicada en la prensa en junio de 1985, que:

*junto a la política expansiva se planifique un reordenamiento administrativo y técnico de ENTel, que garantice una prestación eficiente del servicio y un integración racional de las tecnologías existentes en función de la modernización de la empresa y la consolidación de su rol promotor del desarrollo industrial electrónico, a partir del poder de compra que detenta; (...); que las empresas proveedoras de equipos estén instaladas en el país y que fabriquen sistemas electrónicos y semi-electrónicos requeridos por ENTel (...) e integrando la industria de partes y componentes de origen nacional en forma creciente, garantizando una política gradual de sustitución de importaciones y transferencia de tecnología .<sup>64</sup>*

Mientras algunas de estas ideas tenían su correlato en la formulación del Megatel, abandonadas parcialmente en su implementación, el sindicato mantenía una insistente lucha por desarticular la continuidad de la política de privatización periférica iniciada con la dictadura,<sup>65</sup> mediante la contratación de terceros para actividades en el “*plantel exterior*” (presurización y reacondicionamiento de cables). El ingreso de contratados privados a tareas de mantenimiento significaba, para el gremio, la posibilidad de ingreso de otros gremios con competencia a ENTel y un avance sobre tareas tradicionalmente realizadas por los trabajadores telefónicos. Para el gobierno, por su parte, implicaba un intento de horadar la importancia que el sindicato había conquistado al interior de la empresa y, posiblemente, reducir gastos salariales vía reducción de horas extras.

Según informa la Memoria y Balance de la empresa para el ejercicio 1986, el crecimiento de horas extras en ENTel fue exponencial: determinando las dotaciones equivalentes a las horas extras consumidas anualmente, entre 1977 y 1986 pasó de 1235 horas en promedio a 7100 (de 2 millones anuales a 13 millones). Estas horas extras realizadas por empleados de ENTel eran un recurso de la administración empresaria para paliar el deterioro de las capacidades operativas. Este fenómeno ocurría en el marco de un problema estructural profundo: entre 1962 y 1986 el número de empleados cada 100 líneas (medida estándar utilizada globalmente) fue decreciendo, es

---

<sup>64</sup> Clarín, 6/8/1985.

<sup>65</sup> Iramain, 2015.

decir, se incrementó el número de líneas de modo más acelerado que el del volumen del personal, pero por efecto del deterioro tecnológico. Así, se requería cada vez más personal para tareas de mantenimiento de una infraestructura en franco deterioro.<sup>66</sup>

El aumento de horas extras y la privatización periférica fueron las soluciones, parciales e ineficaces, a este problema. El gran aumento de la producción ocurrido con el plan Megatel fue acompañado de un incremento insignificante del personal contratado, importante deterioro salarial y escasa incorporación de tecnología. Sin matices, así lo afirmó el entonces administrador de ENTel Nicolás Gallo, a casi tres años de iniciado el Megatel: *“el aumento de la productividad en la empresa fue muy fuerte desde la iniciación del plan; nosotros hemos incrementado el personal en un 3% pero incorporamos 200.000 teléfonos anuales en los dos primeros períodos”*.<sup>67</sup> Lo que la cita no esclarece, pero los documentos sí, es que la metodología decimonónica de extracción de plusvalor ocurría bajo condiciones laborales del siglo XX, por lo que el incremento en las jornadas de trabajo –ante el retraso en la incorporación de tecnología– exigía numerosas cantidades de horas extras y contratación de empresas privadas que proveían mano de obra para tareas de mantenimiento. El incremento de la productividad aumentaba el ingreso por ventas, pero difícilmente, en esas condiciones y bajo amplio deterioro tarifario, implicaba un crecimiento de las utilidades.

La relativa correspondencia entre los objetivos delineados por las autoridades y la propuesta sindical, así como la incidencia de esta en determinadas definiciones del plan de expansión, se diluyeron cuando, a la salida de Zubieta y Tomasini de la SECOM y el MONSP, se decidió priorizar el cumplimiento de los compromisos acordados con los usuarios-inversores, ceder en los objetivos de sustitución de importaciones y habilitar el ingreso de estas. A partir de allí, las discusiones en torno a la eficiencia de ENTel y su naturaleza exclusivamente estatal fueron en aumento, cristalizando en el impulso privatista de Terragno al frente del MOSPN desde 1987.

## Los sindicatos y la privatización

---

<sup>66</sup> Memoria y Balance, 1986.

<sup>67</sup> *El Cronista Comercial*, 26/8/1987.

La comprensión de los intentos de privatización ocurridos durante el alfonsinismo exige un análisis contraintuitivo: a la oposición de un sector del justicialismo en el Parlamento y al rechazo por parte de las principales empresas proveedoras, *debemos alistar un lento pero progresivo apoyo de la dirigencia sindical* que desató profundas disputas al interior del gremio con sectores opositores a la dirigencia oficial. En efecto, si bien el acercamiento a posiciones privatistas por parte de la dirigencia del principal gremio telefónico no garantizó el éxito de la pretensión de privatizar ENTel hacia el final del gobierno radical, fue de vital importancia para habilitar su implementación efectiva al inicio del gobierno menemista. Para entonces, la oposición previa de las empresas proveedoras cedió ante la estrategia gubernamental de incluirlos en las negociaciones. Del análisis de las fuentes es posible advertir que la dirigencia gremial de FOETRA – y de modo similar en UPJ– combinó, desde el inicio del período, una defensa rígida sobre el monopolio estatal del servicio telefónico con definiciones ambiguas e indeterminadas respecto a la participación privada. Por ello, si bien existieron puntos de inflexión marcados a partir de 1987, es necesario detenernos brevemente en los desplazamientos discursivos ocurridos previamente. Así, junto a la defensa del carácter monopólico y estatal de la prestación del servicio y la crítica a la continuidad de privatizaciones periféricas en la empresa –contratos con privados para tareas de mantenimiento y presurización de cables–, la dirigencia de FOETRA fue demostrando, con el paso del tiempo, aperturas y ambigüedades respecto a la propuesta sindical manifestada a principios del período democrático.

Observaremos, entonces, los momentos fundamentales de este desplazamiento identitario en la dirigencia gremial telefónica, que nos obliga al esfuerzo por captar, entre las definiciones grandilocuentes y pretendidamente universales que predominan en los documentos, desplazamientos menos estridentes, pero más fundamentales. Aun durante el primero año de gobierno alfonsinista, el dirigente Guillán, en una entrevista a la revista *Siete días*, manifestaba su rechazo ante quienes insistían en la reducción del Estado y la privatización de empresas públicas, habilitando, sin embargo, la recurrencia al capital privado en áreas particulares.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> *Siete días*, 12/1984.

En junio de 1985, en el marco del lanzamiento del Plan Austral por parte del gobierno, el principal gremio telefónico pretendía acompañar a sus reclamos específicos de propuestas de orden general. Entre las distintas y numerosas propuestas incluía una definición particular: para una verdadera defensa de la empresa estatal y nacional, afirmaban, era necesario tanto consolidar “*áreas económicas estratégicas en poder del Estado*” como propiciar “*una correcta planificación que articule pautas de desarrollo de la industria nacional, favoreciendo la integración de la economía estatal y privada, en el marco de una economía mixta*”.<sup>69</sup> Bajo el conocido axioma de la “*economía mixta*”, Guillán, con amplia estrategia discursiva, expresaba la aceptación más amplia de la participación privada en ENTel, al mismo tiempo en que era oficialmente presentado el Megatel y su novedosa fórmula de privatización de la inversión.

Poco después, hacia octubre de 1985, en una declaración tras el XVIII Congreso Nacional del gremio, aparece con claridad una propuesta que resultaba ajena a la gramática sindical previa: la idea de reformulación del Estado en contexto de crisis. Si bien en dicha declaración se reafirman posiciones previas (utilización del poder de compra de ENTel para fijar políticas de integración nacional y sustitución de importaciones), entre las propuestas para enfrentar la crisis económica que experimentaba la sociedad argentina, se agrega la “*urgente*” necesidad de “*reformulación del rol del Estado en la sociedad argentina*”, que, sin abandonar su rol como impulsor del desarrollo, debía “*fijar nuevos criterios de eficiencia*”.<sup>70</sup>

El significado de la “*reformulación del Estado*” no debe leerse apresuradamente como aceptación de la conocida prédica antiestatal neoliberal. En el discurso de la dirigencia gremial asume otras acepciones, que para entonces permanecían en plena rearticulación. Al compás de las dificultades de ENTel por demostrar mejoras sustanciales en la calidad de la prestación del servicio público (la producción aumentaba, pero la calidad del servicio empeoraba), el problema de la eficiencia en el Estado comienza a ocupar mayor espacio en las publicaciones sindicales, como defensa ante el discurso eficientista asociado a la privatización. A paso más lento, esos discursos defensivos comienzan a materializarse en propuestas más específicas: iniciar proceso

---

<sup>69</sup> Clarín, 21/6/1985.

<sup>70</sup> La Nación, 21/10/1985.

de “*descentralización y desburocratización*” del Estado y la empresa telefónica. En efecto, aunque para los años 1985 y 1986 la idea de “*reformulación del Estado*” refería a significados diversos y poco estructurados, en la dirigencia de FOETRA constituía, a la luz de acontecimientos posteriores, un presagio.

Estas propuestas tuvieron visibilidad pública junto a las controversias que despertó el anuncio de los decretos de desmonopolización de ENTel al inicio de la gestión de Terragno, que permitía a la Secretaría de Comunicaciones “*otorgar permisos de explotación de servicios telefónicos a entidades privadas con fines de lucro*”.<sup>71</sup> Los anuncios despertaron la reacción de la central obrera telefónica FOETRA a nivel nacional –conducida por Julio Guillan– y de los sectores opositores a la conducción oficial del sindicato, concentrados en Buenos Aires y referenciados en Héctor Esquivel. Sin embargo, la crítica a los decretos asumía posiciones diferentes desde su inicio. En el caso de Esquivel, la crítica se inscribía en una defensa firme del carácter exclusivamente estatal y monopólico de ENTel.

Por su parte, Guillan sostenía que los telefónicos “*no estaban en desacuerdo con el ingreso de capital privado*”<sup>72</sup> pero creían que el camino asumido excluía toda participación de los gremios y reclamaba una “*participación armoniosa*” de los sectores involucrados. En ese sentido, la dirigencia de FOETRA, parcialmente acompañada por los sindicatos del personal jerárquico, proponía “*descuartizar ENTel*”,<sup>73</sup> reorganizando su estructura de funcionamiento administrativo a partir de los criterios de *descentralización y desburocratización*. Concretamente, proponían profundizar la descentralización administrativa (iniciada en la dictadura), delegando a las provincias la casi totalidad de las responsabilidades de conducción del servicio telefónico. Para ello, sostenían que debían constituirse, en cada territorio, Comités de Gestión integrados por las Provincias, ENTel y el gremio telefónico.<sup>74</sup>

Ante la desconfianza que despertaba entre los trabajadores telefónicos el rumbo asumido desde el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos,

---

<sup>71</sup> *Clarín*, 13/11/1987.

<sup>72</sup> *Clarín*, 20/11/1987.

<sup>73</sup> *Clarín*, 26/8/87.

<sup>74</sup> *Clarín*, 26/8/87.

Terragno envió una carta abierta a los empleados de ENTel, que citamos en extenso por su relevancia:

*Tenemos que salvar a ENTel. Usted sabe: los que no tienen teléfono se quejan porque no lo tienen. Los que consiguieron teléfono, se quejan porque no funciona. La gente está perdiendo la paciencia (...) Yo creo que ENTel puede ser eficiente como cualquier otra empresa del mundo, y ganar dinero. Hay quienes oyen decir 'eficiencia' y se imaginan que vamos a entrar a despedir gente. No es así. Para nosotros, eficiencia es: reorganización, nuevos métodos (...) Si, además, fuera necesario modificar condiciones de trabajo, privatizar un sector o promover retiros, negociaremos con el sindicato. Yo sé: los sueldos son bajos. Pero mire: una empresa casi quebrada no puede pagar buenos sueldos (...). No le tenga miedo a la desmonopolización, ni a la desregulación. Queremos convertir a ENTel en una empresa modelo. Hacer que, compitiendo, gane.*<sup>75</sup>

Pocos días antes de la carta de Terragno, en un documento enviado en conjunto por los sindicatos FOETRA y CPU al presidente de la Nación, sostenían que “los trabajadores telefónicos nunca nos hemos opuesto al aporte del capital privado en el área de las telecomunicaciones, tal como lo planteamos en reiteradas ocasiones, incluso personalmente al Sr. Presidente”.<sup>76</sup> Sin embargo, sostenían, su apoyo a la participación privada no era “a condición del desplazamiento de la ENTel”, sino de su reestructuración vía descentralización con participación sindical. La presión de los sectores opositores a la dirigencia oficial de FOETRA los obligaba a manifestaciones y acciones ambiguas, de rechazo y aprobación, que fueron diluyéndose hasta decantar en un apoyo nítido.

Algunos meses después, cuando el ritmo de las discusiones en torno a la privatización de ENTel se habían acelerado por efecto del acuerdo, finalmente fallido, con la empresa Telefónica de España, el secretariado nacional del sindicato FOETRA afirmaba que “una falsa antinomia ‘ENTel estatal’ o ‘ENTel privada’ atraviesa la sociedad argentina coloca la discusión en términos interesadamente enfrentados”, proponiendo, en cambio, una defensa de la empresa nacional sobre la base de la “participación de los todos los actores interesados en el área”, incluyendo sindicatos y empresas proveedoras.<sup>77</sup>

En marzo de ese año, el diario *Ámbito Financiero* afirmaba que el plan de privatización comenzaba a contar con el apoyo de la dirigencia sindical de FOETRA, puesto que,

---

<sup>75</sup> MOSPN, 4/12/1987.

<sup>76</sup> *Clarín*, 15/12/1987.

<sup>77</sup> *Clarín*, 5/2/1988.

en palabras de Guillán, no había “*nada dramático en el acuerdo*”. En términos más extensos, el secretario del gremio de los telefónicos sostenía que “*la crisis que vive el país obliga a crear nuevas alternativas para hacer frente a los problemas*” y que “*si llega el capital privado extranjero a la Unión Soviética y a China, nosotros no podemos pensar que nos vaya a dañar un acuerdo como éste*”.<sup>78</sup> Bajo una combinación entre lo que parecía ser un acuerdo implícito para beneficio personal, estrategia política y convencimiento ideológico, Guillán y buena parte del gremio y sus representados avanzaban sin pausa hacia una redefinición profunda de sus posicionamientos históricos.

En otra nota periodística, publicada casi un año más tarde, a inicios de 1989, Guillán refiere nuevamente a la propuesta de la descentralización y desburocratización anunciada tiempo atrás, aunque ahora ocurría en un contexto signado por el inicio de la hiperinflación: durante los primeros cuatro meses del año, el dólar multiplicó ocho veces su valor contra el peso y la inflación mensual pasó de 9,5% a 80% en el mismo período.<sup>79</sup> En aquella nota se presenta a Guillán bajo estas palabras: “*un largo camino ha recorrido el sindicalismo peronista antes de revisar algunos planteos económicos característicos de la década del 50, y en especial el que asigna al Estado el rol de director y principal ejecutor de la actividad económica*”.<sup>80</sup>

En los sindicatos de las empresas de servicios públicos, continúa el periódico, es donde mayor arraigo han encontrado esas ideas, de allí que, afirma finalmente, “*a muchos les resulta asombrosa la evolución de las ideas de algunos dirigentes del sector que han hecho un esfuerzo importante por reprocesar esos conceptos, en consonancia con los cambios que se vienen produciendo en la economía política internacional*”.<sup>81</sup> Para volver eficiente a ENTel, insistía, una vez más, había que fragmentar la empresa dividiéndola por provincias.

Poco después, para julio de 1989, las afirmaciones de Guillán cristalizaban un proceso de redefinición iniciado por buena parte de la dirigencia. En una nota periodística se destaca que “*para Julio Guillán los tiempos han cambiado y seguir sosteniendo que ENTel debe ser monopólica y estatal es un anacronismo*”. Dicho anacronismo era comparable, según el dirigente, “*con el cuento de un gallego que niega la existencia de un hipopótamo por no haber*

---

<sup>78</sup> *Ámbito Financiero*, 21/3/1988, 5.

<sup>79</sup> Schvarzer, 1998.

<sup>80</sup> *Clarín*, 28/4/1989.

<sup>81</sup> *Clarín*, 28/4/1989

*contemplado con anterioridad su inclusión dentro del mundo animal*'. El sentido burlesco de su afirmación contiene un elemento trascendental: la defensa del carácter estatal suponía, para Guillán y una porción de los trabajadores telefónicos, ubicarse por fuera de lo que ahora imponía el *sentido común*. Así, frente a delegados y afiliados del gremio, en un acto para el apoyo de su futura designación como subsecretario de Comunicaciones, aseguró que “*sería un error histórico no aceptar el ingreso de capitales privados nacionales o extranjeros a ENTel*” y pidió, exitosamente, “*un fuerte aplauso*” para la dirigente de la UCeDé, María Julia Alsogaray.<sup>82</sup>

Los desplazamientos políticos e identitarios de la dirigencia gremial telefónica habían despertado fuertes críticas en un sector de los trabajadores y delegados adheridos a FOETRA, que configuraron hacia 1988 una Mesa de Agrupaciones Gremiales de la oposición, cuyo principal referente era Héctor Esquivel. El territorio de las discusiones y conflictos era fundamentalmente la ciudad de Buenos Aires, que concentraba la mayor cantidad de empleados telefónicos. Hacia octubre de 1988, en una solicitada publicada en el diario, la oposición gremial cuestionaba los desplazamientos ideológicos de la dirigencia oficial y denunciaba “*complicidad*” con los proyectos de privatización gubernamentales, frente a la cual proponían acciones de “*defensa del patrimonio nacional*”.<sup>83</sup> Su primer triunfo, aun en el período alfonsinista, fue obligar al llamado de elecciones en FOETRA Buenos Aires, ante la intención de Guillán por posponerlas. Sin embargo, fue recién en octubre de 1989 –ya durante la gestión menemista– que la oposición logró triunfar en Buenos Aires contra la lista de Guillán, por una diferencia de 2500 votos. Para entonces, el proyecto de privatización estaba prácticamente consumado y contaba con el apoyo de una porción de trabajadores de ENTel (menor en Buenos Aires y más numerosa en el resto del país). A ese apoyo se le sumaron los dos gremios del personal jerárquico (UPJ y CPU).

La historia de la metamorfosis desde una defensa de la propiedad pública de ENTel a una aceptación activa de su privatización por parte del sector que condujo el principal sindicato telefónico puede interpretarse de diversas maneras. Entre ellas, una de las más extendidas es la hipótesis de la *cooptación*, expuesta numerosas veces por Basualdo.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Sur*, 6/7/1989.

<sup>83</sup> *Clarín*, 25/10/1988.

<sup>84</sup> Basualdo, 2006, 2011 y 2019.

Según esa explicación, Guillán y la dirigencia telefónica constituirían un ejemplo más de la decisión de numerosos representantes de los trabajadores asalariados de traicionar su función representativa y sumarse a las filas del capital, seducidos por el poder del dinero. Bajo esos mecanismos (cooptación de dirigentes políticos y sindicales por parte de las fracciones dominantes del capital) se habría logrado, fundamentalmente, la sustentabilidad política de la valorización financiera.

Sin obviar la existencia real de este tipo de estrategias ni su rol al interior de un modelo de acumulación socialmente excluyente, creemos que supone una interpretación excesivamente lineal entre intereses económicos y acción política y no alcanza a explicar las razones de una pasividad social extendida frente a las iniciativas y políticas de privatización. El recorrido de la dirigencia telefónica, que demuestra desplazamientos previos y más fundamentales que la seducción material de un cargo público al final del período, evidencian que antes que un *hecho* de cooptación, pergeñado por la elite económica durante el alfonsinismo, fue el efecto posible de un *proceso* de desarticulación y crisis aguda en las capacidades políticas y burocráticas de las empresas públicas, *de la defensa material y simbólica de lo público*.

Si el otrora defensor de ENTel como empresa pública devino en pocos años en garante de privatización –y lo hizo con la anuencia de numerosos trabajadores telefónicos (posiblemente una resistencia obrera masiva hubiese dificultado la velocidad con que ocurrió)—, la cooptación explica sólo una parte. Es necesario atender, y este artículo es sólo un primer y breve aporte, a los desplazamientos político-ideológicos que demostró la dirigencia sindical antes de que pudieran iniciarse negociaciones políticas para acordar su apoyo a la privatización. En parte, estos cambios pueden identificarse en los desplazamientos semánticos ocurridos en los términos *desburocratización*, *desmonopolización* y *privatización* durante del período.

En ese marco, el *discurso de la eficiencia* elaborado desde las usinas del pensamiento económico ortodoxo encontró en el propio Estado espacios de reproducción, resignificación y amplificación. De allí que, hiperinflación mediante, el gobierno de Menem halló terreno fértil para impulsar un proceso extendido y acelerado de privatizaciones, que, en diversos casos, como demuestra lúcidamente Etchemendy<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Etchemendy, 2001.

para los sectores del petróleo, del acero y el automotriz, se logró mediante la estratégica *asignación de rentas privilegiadas al capital local y desregulaciones negociadas con actores sindicales*. La metamorfosis político-ideológica que hemos analizado posibilitó, en efecto, la elaboración exitosa de estrategias orientadas a la conformación de “*alianzas reformistas*”.

## Conclusiones

El derrotero de la planificación de ENTel y las iniciativas del gobierno fueron el resultado de mediaciones fallidas –y fragmentadas– de presiones sectoriales, de fuerzas que no eran ni coordinadas ni disciplinadas por la determinación de un proyecto de Estado. Los (cambiantes) objetivos explicitados en el plan Megatel y el derrotero de las iniciativas de apertura y privatización del gobierno de Alfonsín no fueron el resultado de deliberaciones y procedimientos burocráticos “*puertas adentro*”, sino la cristalización contingente de relaciones de fuerza, sociales y estatales.

Las decisiones estatales no pueden analizarse, sin embargo, como mero reflejo de intereses externos. Una conclusión de este tipo, común en la literatura de los años noventa e inicios del nuevo siglo, soslayaría la voluntad de actores específicos, la acción de organismos en particular y los conflictos al interior del Estado por definir horizontes de planificación. Durante la transición democrática, más bien, existieron mediaciones estatales en un contexto de fragmentación política y burocrática interna, inflación desembozada y crisis fiscal del Estado, que debilitaron su fuerza para imponer objetivos que sintetizaran y superaran los intereses particulares. En efecto, la erosión de las capacidades políticas y burocráticas resultó en que la promesa de una renovada intervención del Estado se viera progresivamente frustrada, lo que contribuyó a que el antiguo malestar social existente respecto a la calidad del servicio coincidiera con el (también antiguo) discurso privatista, ahora en ascenso: su articulación final y extendida ocurrió con el estallido hiperinflacionario y sus efectos disciplinantes sobre el conjunto social.

Así, la formulación y ejecución del Megatel no fue la historia de la materialización de una planificación estatal consistente para el sector de las telecomunicaciones, sino la de una *acumulación de aventuras individuales generalmente frustradas y de esfuerzos e impulsos*

*estatales muchas veces fallidos.* No fueron sólo los deseos de reactivación industrial e internalización tecnológica los que demostraron pocos o nulos resultados. Los efectos concretos de esta forma del accionar estatal en las telecomunicaciones se hacían observarles también en las dificultades de la empresa por transformar el crecimiento de las instalaciones telefónicas en servicio de mejor calidad. La erosión de las capacidades de intervención estatal, su eficacia y calidad, se manifestaba hasta en los vestigios más localizados de la decisión pública.

Este proceso, que no reconoce una fecha de inicio indiscutida, pero sí una aceleración clara y profunda desde la última dictadura militar, devino en una característica persistente en las formas de ejercicio del poder estatal en Argentina hasta la actualidad, restringiendo las posibilidades de otorgarle fortaleza y equidad a las instituciones públicas proveedoras de bienestar. En ese marco, signado por la debilidad progresiva de los jefes de Estado, sostiene Heredia “*los poderes económicos y sociales conquistaron mayor autonomía, capacidad de veto y elusión de los controles*”,<sup>86</sup> socavando la capacidad de dirección de los poderes centrales. Estas condiciones, verdaderamente adversas para la reconfiguración de procesos de desarrollo colectivo, no se habían consolidado aún durante los años de la transición democrática; la agresividad de sus efectos, sin embargo, eran ya evidentes.

---

<sup>86</sup> Heredia, 2022, 200.

## FUENTES

### Éditas

Diario *Clarín*  
 Diario *La Nación*  
 Diario *Página 12*  
 Diario *La Razón*  
 Diario *Ámbito Financiero*  
 Diario *El Economista*  
 Diario *El Cronista Comercial*  
 Revista *Mercado*  
 Revista *SOMOS*  
 Revista *Siete Días*  
 Revista *Dirigencia*  
 Revista *SUR*

### Inéditas

*Informes del Estado de Situación Empresaria* de la SIGEP, 1983-1989.  
*Memorias y Balances* de ENTel, 1983-1989.  
*Índice de Actividad Empresaria y PBI de empresas públicas* de la SIGEP, 1983-1990

## BIBLIOGRAFÍA

Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. 2001, *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado: de la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*. Universidad Nacional de Quilmes.  
 Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. 1986, *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*. Buenos Aires, Legasa.  
 Ascencio, D. (2020), “*Empresas públicas, intervención económica estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)*”. [Tesis de Maestría en Sociología Económica]. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM), Buenos Aires.  
 Ascencio, D. y Iramain, L. 2021, “El desempeño económico-financiero de las firmas de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)”, en *H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*, N° 29, pp. 23-47.  
 Ascencio, D. (2023), *El declive del Estado empresario en la Argentina. Capacidades estatales y desempeños económicos de las firmas bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) como antesala del ciclo privatizador (1976-*

*1989)*, [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.  
 Arango de Maglio, Aída, 1990, Radicalismo y empresas públicas (1983-1989) en *Realidad Económica*, N° 97, pp. 29-54  
 Basualdo, E. 2006, *Estudios de historia económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.  
 Bertranou, J. 2015, “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp. 37-59.  
 Belini, C. 2015, “La gestión estatal de las telecomunicaciones: la Empresa Mixta Telefónica Argentina y Teléfonos del Estado, 1946-1956” en Regalsky, A. y Rougier, M. (eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina del Siglo XX*, Buenos Aires, Eduntref.  
 Belini, C. y Rougier, M., 2008, *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires, Manantial.  
 Boneo, H. 1980, “Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal” en *Estudios CEDES*, N° 3, pp. 5-35.  
 Canelo, P. 2004, “La política contra la economía: Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)” en A. Pucciarelli, *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.  
 Castellani, A. 2009, *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Prometeo.  
 Castellani, A. y Heredia, M. 2020, “La reproducción fallida de las elites: Inestabilidad y transformaciones de las elites empresariales argentinas entre 1976 y 2015” en *Revista Española de Sociología*, N° 29, pp. 467-486.  
 Evans, P. 1996, “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, N° 140, pp. 529-562.  
 Gerchunoff, P. y Guadagni, A. 1987, *Elementos para un programa de reformulación económica del Estado*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.  
 Gerchunoff, P. (Ed.), 1992, *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.  
 Gerchunoff, S. 2022, *Erosión y crisis del Estado empresario en Argentina: el caso de ENTel en la transición democrática (1983-1989)*, [Tesis de

Maestría en Sociología Económica], IDAES-UNSAM.

Gordillo, M. 2013, “Normalización y democratización sindical: repensando los'80” en *Desarrollo Económico*, pp. 143-167.

Heredia, M. 2022, *¿El 99% contra el 1%?: por qué la obsesión por los ricos no sirve para combatir la desigualdad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Herrera, A. 1989, *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Iramain, L. 2015, “Privatización periférica, descentralización y regionalización. El desempeño de ENTEL en la gestión liberal— Corporativa de Martínez de Hoz (1976-1981)” en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. 44, N°24, pp. 15.

Jessop, B. 2019, *El Estado: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Prometeo.

O'Donnell, G. 1997, *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.

Pucciarelli, A. [coord.] (2006), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Regalsky, A. y Rougier, M. (Eds.), 2015, *Los derroteros del estado empresario en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Eduntref.

Schvarzer, J. 1979, “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina” en *Economía de América Latina*, N°3, Pp. 45-68.

Schvarzer, J. 1986, *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires, Hyspamérica.

Schvarzer, J. 1998, *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires, AZ Editora.

Vommaro, G. y Rinesi, E., 2008, “Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos”, en Rinesi, E., Nardacchione, G., y Vommaro, G. *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo.