

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN



***Erosión y crisis del Estado empresario en Argentina:
el caso de ENTel en la transición democrática (1983-1989)***

Tesis de posgrado para optar por el título de Magíster en Sociología Económica

Tesista: Santiago Gerchunoff
Directora: Mariana Heredia

Septiembre – 2023

INTRODUCCIÓN.....	7
Antecedentes	12
Marco conceptual y estrategia metodológica	21
Estructura de la tesis	26
CAPÍTULO I. ENTel en perspectiva: el peso de la historia y las especificidades del escenario democrático.....	28
1.2 Introducción	28
1.2. ENTel en el concierto de las empresas públicas	29
1.3. ENTel en perspectiva histórica. De las ilusiones fundacionales a las urgencias del período democrático.....	40
1.4. Conclusiones	56
CAPÍTULO II. ENTel durante el gobierno democrático: conflictos en torno al plan Megatel y erosión progresiva de sus capacidades políticas y burocráticas.....	58
2.1 Introducción	58
2.2 ENTel y los organismos estatales: la conducción fragmentada y múltiple de las empresas públicas en Argentina.....	59
2.3. Disputas por el control de ENTel: surgimiento y desenlace del <i>plan Megatel</i>	66
2.3.1 <i>Contexto de gestación del plan Megatel: la “privatización del crecimiento”</i>	68
2.3.2. <i>El lanzamiento del Megatel</i>	74
2.3.3. <i>La intervención de ENTel y el derrotero de la impotencia</i>	82
2.3.4 <i>La llegada de Terragno y el nuevo impulso privatista</i>	86
2.4. Conclusiones	91
CAPÍTULO III. ENTel, empresas privadas y sindicatos: mediaciones estatales atomizadas de los intereses particulares.....	93
3.1. Introducción	93
3.2. ENTel y las empresas privadas.	94
3.2.1 <i>Historia y coyuntura del vínculo entre Estado, empresas y empresarios</i>	96
3.2.2. <i>Los ejes de tensión e interacción: del plan Megatel al intento de privatización</i>	100
3.3. ENTel y los sindicatos: de la defensa estatista al impulso privatizador.....	108
3.2.1. <i>Los sindicatos y el plan de expansión telefónico</i>	110
3.2.2. <i>Los sindicatos y la privatización</i>	115
3.4. Conclusiones	122
CAPÍTULO IV. ENTel como productor del servicio de telecomunicaciones: calidad del servicio telefónico y erosión de su legitimidad social	125
4.1. Introducción	125
4.2. El desempeño económico general de la ENTel democrática: contradicciones en un período de crecimiento de la producción	126
4.3. La calidad del servicio telefónico: erosión material y simbólica de la empresa pública	135
4.3.1. <i>Densidad telefónica e integración territorial</i>	135

4.3.2. Evolución del servicio público: ENTel frente al incremento sostenido de las solicitudes telefónicas	139
4.3.3. Tecnología, infraestructura y fuerza de trabajo: el deterioro material de ENTel ..	142
4.4. La erosión de la legitimidad social: ¿por qué la provisión ineficaz devino en consenso privatista?.....	149
4.5. Conclusiones	158
CONCLUSIONES GENERALES	160
BIBLIOGRAFÍA.....	169
ANEXO	178

RESUMEN

El propósito fundamental de esta tesis es aportar a la comprensión del complejo proceso de crisis y erosión del Estado empresario en Argentina durante el período de la transición democrática, a través del análisis de la ex Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). En ese sentido, nuestro trabajo se estructura sobre dos interrogantes centrales, íntimamente asociados: a) cómo fue posible que el rechazo social y político generalizado a las propuestas de privatización de empresas públicas, aún imperante hacia mediados de la década del ochenta, deviniera, en una velocidad inusitada, en un extenso consenso en torno a su implementación; b) qué importancia asumió la desarticulación del Estado empresario y la frustración de la promesa gubernamental referida a reconstruir la intervención del Estado en la emergencia de la propuesta privatista en una fuerza social hegemónica en el inicio del gobierno de Menem.

Mientras la mayoría de los análisis existentes ofrecen una mirada agregada del proceso, esta tesis se interesa en una empresa en particular y su dinámica interna y externa en esos años intensos. Para ello, a través del análisis de información institucional y prensa gráfica, se analizan las características y evolución de las capacidades políticas y burocráticas de ENTel, las formas específicas que asumió el vínculo entre la empresa y los actores socioeconómicos predominantes y su desempeño como productora del servicio telefónico. Junto a los efectos de la crisis fiscal (producida centralmente por el sobreendeudamiento externo ocurrido durante la última dictadura militar) y la persistencia de un régimen de alta inflación, la articulación entre el malestar social frente a la mala prestación del servicio público y el discurso privatizador (ambos preexistentes hacía largo tiempo) estuvo mediado, en buena medida, por la desarticulación del *sistema estatal* involucrado en el funcionamiento de ENTel (al igual que en toda empresa pública). Si ENTel encarnó parte de la ilusión gubernamental por recomponer virtuosamente la presencia estatal, su despliegue fallido otorgó a las críticas eficientistas espacios de reproducción cada vez mayores, antes que encontraran en la crisis hiperinflacionaria un factor de expansión inédito.

Palabras claves: transición democrática, capacidades estatales, empresas públicas, ENTel.

AGRADECIMIENTOS

A Mariana Heredia, mi directora, por confiar generosamente en mis primeras y desordenadas ideas. Es un honor investigar bajo su guía, forjada de exigencia y una gran calidez humana. Estas páginas no hubiesen sido posibles sin sus esfuerzos de lectura, su mirada inteligente, su inspirador compromiso con el conocimiento científico y sensibilidad crítica ante las injusticias que atraviesan nuestro mundo.

Al grupo *Gajes*, por ella conducido, quienes leyeron con el mismo espíritu exigente, crítico y humano buena parte de las páginas que constituyen esta tesis. A Mariana Gené, Agustín Salerno, Pedro Blois, Alejandro Dulitzky, Luisina Perelmiter, Vilma Paura, Gisele Bilañski, Soledad García Sosa, Yamila Sahakian, Fernán Gillardou y Jorgelina Capitanich.

A Silvia Morón, Rubén Caro y la Cátedra de Economía Política de la Universidad Nacional de Córdoba, quienes formaron, guiaron, y siguen guiando, mis inquietudes desde hace muchos años. Su compromiso intelectual y político son parte central e irremplazable de la trama colectiva que ha creado este trabajo.

A Sergio Saiz, amigo y hermano, cuya generosidad es invaluable y su compañía un sostén insustituible; su compromiso e inteligencia han conducido invisiblemente numerosas reflexiones e interrogantes que forman parte de esta tesis.

A Federico Reche, por su enorme amistad, sus lecturas siempre rigurosas y su gran inquietud de conocimiento. A él le debo, sin dudas, el conocimiento sobre esta Maestría y mi decisión de hacerla.

A Luz, por su cariño y compañía cotidiana. Su amor por la literatura me enseñó a leer mejor.

A mis viejos y mi hermano, fuente inagotable de contención, afecto y estímulo intelectual.

Al Fondo Documental CISEA-CESPA “Jorge Schvarzer”, y especialmente a Jesús Monzón. Sin su ayuda y compromiso desinteresado esta tesis hubiese quedado, sin dudas, a medio camino.

Al Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM, por la calidad de su formación y la generosidad de sus docentes, sustento y ejemplo de nuestro orgullo por la Universidad Pública.

Al Conicet, por brindarme las condiciones fundamentales para el desarrollo de las investigaciones que forman parte del doctorado.

INTRODUCCIÓN

Sobre el pulso final de la larga noche dictatorial, el nuevo gobierno constitucional erigió una de sus promesas fundamentales: garantizar, mediante las imposiciones y concesiones que considerase necesarias, las condiciones para la existencia de una democracia duradera. El debate político sobre el contenido de la transición democrática se instaló inicialmente con particular intensidad, y conoció, pocos años después, una de sus cristalizaciones intelectuales más lúcidas en la pluma de José Nun, con los aportes que realizó en los célebres “Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina” publicados en 1987. Allí quedaron sintetizados algunos de los dilemas más candentes: ¿Qué modelo de democracia se invocaba -y deseaba- con el término “transición”? ¿Qué tipo de articulación entre economía y política suponían? ¿Qué rol le correspondía al Estado en ese proceso?

Parte sustantiva y estructurante de aquella promesa democrática¹, forjada en prácticas y discursos gubernamentales y capaz de movilizar esperanzas y adhesiones masivas, consistía en la pretensión de reconstruir, bajo nuevos términos, la presencia del Estado en la morigeración de las desiguales relaciones socioeconómicas. Como ejercicio de la crítica a la herencia dictatorial y forma de interpretar un conjunto de demandas sociales postergadas y silenciadas, los primeros años del gobierno de Alfonsín estuvieron atravesados por la ilusión de enmendar la intervención estatal, en el sentido de fortalecer un Estado capaz de terciar entre los intereses económicos y corporativos e imponer directrices universales². La reconstrucción de la democracia argentina, y con ella de la sociedad y el Estado, “era concebida como el núcleo central y, a la vez, el instrumento principal de un nuevo proyecto refundacional” (Pucciarelli, 2006: 6).

Sin embargo, en el corazón de esta ilusión ocurrió otro desplazamiento, más oculto, aunque persistente y decisivo: el de la crisis y erosión de lo público-estatal en

¹ 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”.

² Es importante aclarar este punto: el sentido de aquella reconstrucción no era *aumentar* la intervención del Estado sino revertir la trama corporativa que había determinado buena parte de las decisiones estatales durante la última dictadura militar. En el discurso alfonsinista, se denunciaban acuerdos entre la corporación militar, empresaria y sindical.

general y del *Estado empresario* en particular³. Dicha crisis tomó impulso desde mediados de los años setenta y continuó durante los años ochenta; y su “resolución”, que no hizo sino profundizar la crisis del sistema estatal, fue la imposición de las reformas de mercado y la consecuente mercantilización general de la vida social durante la década de 1990. El período de la transición no implicó, en este proceso, un mero pasaje entre la dictadura y el gobierno de Menem: sino el momento en el que, con una velocidad inusitada, el firme consenso en favor de las empresas públicas dio lugar a la expansión, social y política, del programa privatizador. Ya en los albores del nuevo milenio, Schvarzer (1998: 149) advertía sobre esta peculiaridad: era un hecho objetivo que en los inicios del gobierno de Alfonsín “las relaciones del poder político y social favorecían a las tesis ‘estatistas’”; sin embargo, continuaba el autor, este consenso “comenzó a modificarse en el curso de los ochenta”. Así, entre 1983 y 1989, las esperanzas proyectadas sobre las empresas públicas (expresadas en el rechazo general a las propuestas de privatización general)⁴ se desmoronaron velozmente y, en los comienzos de la hiperinflación, el proyecto privatista acumulaba una fuerza política y social imponente. Es necesario profundizar aún, bajo reflexiones sociológicas e históricas, en las razones de semejante desplazamiento.

Durante largas décadas, las empresas públicas se habían consolidado como uno de los centros neurálgicos de la intervención pública-estatal: cualitativa y cuantitativamente constituían uno de sus motores más dinámicos y de sus brazos más extensos en el vínculo con la sociedad civil. Entre 1950 y 1974, según informes de la CEPAL (1983), las empresas estatales representaban el 40% del producto total generado por el sector público y se mantuvieron en números similares hasta 1989 (Bocco y Minsubg, 1991). A la par, el Estado materializó diversas estrategias de inversión pública en empresas privadas, dando lugar a un extenso Estado empresario (Rougier, 2021). Las empresas de servicios públicos eran, en ese conjunto, las de mayor exposición social, en tanto controlaban la prestación de servicios tan cotidianos y sensibles como el transporte, agua, gas, luz y comunicaciones. En efecto, a partir del primer peronismo, a fuerza de estatizaciones y

³ El término refiere no sólo al amplio conjunto de empresas públicas, sino también a los distintos mecanismos que el Estado creó y desplegó a fin de intervenir en la gestión de empresas pertenecientes al sector privado.

⁴ Como veremos más adelante, existía una posición extendida al interior del gobierno radical en favor de iniciar procesos limitados de privatización, junto a un control general más estricto sobre el funcionamiento de las empresas; pero no eran mayoritarias las posiciones en favor de privatizar las principales empresas públicas ni reducir drásticamente la dimensión del Estado empresario.

creaciones *ex novo*, las empresas públicas se convirtieron en actores centrales de la vida nacional, convocadas a protagonizar y cumplir con diversas y complejas funciones socioeconómicas.

Aunque no exenta de controversias y disputas, la presencia del Estado en la producción de bienes y servicios mantuvo un amplio consenso social y político que comenzó a resquebrajarse con la última dictadura militar. El avance de posiciones privatistas en un amplio sector de las Fuerzas Armadas, vinculadas a una crítica radicalizada a la industrialización sustitutiva y el modelo de organización social resultante, se encarnaron en los discursos e intervenciones dictaminadas desde la cartera económica. Sin embargo, pese al deterioro de muchas empresas estatales durante el período y la implementación de privatizaciones periféricas, no logró materializarse un programa extenso de privatizaciones (Schvarzer, 1986; Belini y Rougier, 2008). Si durante los años de gobierno militar fueron los sectores industrialistas aún existentes al interior de las Fuerzas Armadas los que impidieron la privatización exigida por economistas y dirigentes liberales cercanos a Martínez de Hoz (Canelo, 2004), fue la reticencia que encontró entre distintos actores gubernamentales, sindicales y partidarios lo que imposibilitó su avance extendido antes del estallido hiperinflacionario y el primer gobierno de Carlos Menem (Arango de Maglio, 1990).

Ahora bien, en sentido opuesto a lo ocurrido en tiempos del terrorismo de Estado, el gobierno democrático forjó inicialmente una promesa de reconstrucción de la intervención estatal⁵. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), fundada durante el “peronismo clásico” tras la nacionalización de la empresa extranjera que monopolizaba el servicio, y que configuró la primera experiencia peronista de control de una gran empresa de servicios públicos (Belini, 2015), tradujo con particular intensidad aquella promesa, mediante un ambicioso plan de instalaciones telefónicas que incorporaba una novedosa forma de privatización de la inversión sin modificar el control y la propiedad estatal. De allí que nuestro trabajo se centre en el período democrático y asuma como caso de análisis a la compañía ENTel.

En otras palabras, el caso ENTel permite conocer con mayor profundidad *cómo fue posible el tránsito vertiginoso desde una aversión generalizada al proyecto privatizador*

⁵ Como bien explica Arango de Maglio (1990), para el radicalismo el “reordenamiento” de las empresas públicas (con el objeto de apuntalar su desarrollo) era parte sustantiva de la recuperación del Estado como agente capaz de “corregir” la concentración económica y la desigualdad social.

en los inicios del gobierno de Alfonsín a una aceptación social y política extendida del mismo hacia mediados de 1989. La relevancia del interrogante radica no sólo en la importancia que tuvo la erosión del Estado empresario en la consolidación de las reformas promercado durante el gobierno de Menem, sino también, y fundamentalmente, en que la privatización de un conjunto numeroso de empresas estatales contó, de modo similar a lo sucedido en los primeros años de la Convertibilidad, con una legitimidad social que trascendió con creces al reducido mundo de las élites. El primer símbolo de esta transición vertiginosa fue ENTel, seleccionada entre el amplio universo de grandes empresas estatales para estrenar el proceso de privatizaciones.

En efecto, nuestro **objetivo general** es contribuir al análisis general del proceso de crisis y desarticulación del Estado empresario en Argentina durante el período de la transición democrática. A fin de delimitar su abordaje, mediante **objetivos específicos**, nos proponemos analizar la importancia que en dicho fenómeno asumió: a) la evolución y carácter de las *capacidades políticas y burocráticas* (grado de cohesión y coherencia programática en el elenco gubernamental y la dirección empresaria, formas de articulación entre los aparatos del Estado involucrados en la producción del servicio telefónico, aptitud para conducir las disputas estatales en torno a la planificación empresaria y procesar los intereses de los actores socioeconómicos predominantes); b) el *desempeño* de la empresa en la producción del servicio (sustentabilidad económica del proceso de crecimiento y calidad del servicio prestado) durante el período; y c) la incidencia de los elementos previamente mencionados en su *legitimidad interna y externa al Estado*, a fin de establecer su relación con el avance de posiciones privatistas.

Si nuestro objetivo general refiere a un proceso de largo alcance (erosión y crisis del Estado empresario en Argentina durante los años ochenta) ¿por qué elegir entonces un caso particular de estudio? El análisis de caso, que permite observar con mayor detalle las relaciones entre iniciativas gubernamentales, decisiones empresarias y organismos estatales y las formas específicas de interiorización de condicionamientos estructurales por parte de los actores, sirve en tanto permite iluminar procesos de mayor alcance. Observar a ENTel es para nosotros un modo de observar a las empresas públicas y al Estado en funcionamiento. Para ello, es necesario atender, a cada paso, a los múltiples indicios que reflejan las conexiones entre la evolución específica de ENTel con los procesos económicos y políticos generales.

En ese sentido, la trayectoria de ENTel es particularmente representativa y resulta particularmente notable. En el marco de una profunda revolución tecnológica que le otorgó especial centralidad a la presencia cotidiana del servicio público prestado, 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. Así, tras convertirse durante la década del ochenta en uno de los flancos preferidos del discurso privatizador, el gobierno de Menem pretendió transformar la privatización efectiva de ENTel en ejemplo de su objetivo de “modernización” general de la sociedad argentina. Consumada la privatización, escribe Kohan en su reciente ensayo sobre el dispositivo telefónico, los teléfonos cumplieron una función simbólica importante en el “fortalecimiento del imaginario de pertenencia al primer mundo de un país como la Argentina, de un tercermundismo inexorable”; en las películas que llegaban de España y de Francia, insiste el escritor, “podían verse los mismos teléfonos públicos, los mismos exactamente, que se integraban al paisaje urbano de Buenos Aires, de Tucumán, de Bariloche, o de cualquier otra localidad argentina (Kohan, 2022: 111).

Regresar al período democrático resulta entonces de vital importancia, aun cuando su advenimiento no expresa, para el caso de ENTel, un punto inflexión absoluto. En diversos aspectos, según veremos en el recorrido de este trabajo, la administración de Alfonsín significó continuidad y profundización de tendencias previas. En otros aspectos, fundamentales a nuestro análisis, significó una novedad. La respuesta del gobierno democrático a los condicionamientos históricos fue a imagen y semejanza de su pretensión general inicial: recomponer el rol del Estado en la vida social y económica. En efecto, si posicionamos exclusivamente la mirada en las tendencias endógenas de ENTel, un recorte posible y justificado sería 1985: año en que se lanzó el último y gran plan telefónico, denominado Megatel. Pero hacerlo de ese modo significaría tomar como punto de partida aquello que fue, desde una mirada relacional entre lo endógeno y lo exógeno, una consecuencia. Por ello, la relevancia de analizar el derrotero de ENTel *durante* la transición democrática responde a motivos a la vez internos y externos a la empresa, unificados por el interrogante central: cómo fue posible que la voluntad de recomposición estatal haya desembocado poco después en una descomposición manifiesta.

Analizar las razones del derrumbe no puede obviar, sin embargo, el peso relativo que tuvieron determinados factores “exógenos” a ENTel, los organismos estatales y las

empresas públicas en general. La crisis fiscal heredada, íntimamente asociada a la crisis de endeudamiento, constituyó un primer obstáculo estructural complejo que atentaba contra la producción del servicio telefónico: la escasez de capital del Estado argentino dificultaba los procesos de inversión. Junto a ello, la economía durante la transición democrática continuó atravesada por una aguda crisis inflacionaria, que sometía a la incertidumbre toda planificación, premiaba e inducía comportamientos especulativos y atomizaba las articulaciones entre el Estado y la sociedad (al mismo tiempo que concentraba mucho poder en algunas áreas específicas del Estado, especialmente el Ministerio de Economía).

Los números, aunque ya conocidos, no dejan de ser impactantes. En los años 1983 y 1984, la inflación fue de 433% y 688% respectivamente, y disminuyó a un todavía alarmante 385% en 1985. Con el efecto del Plan Austral, en 1986 se observó la inflación menos elevada del período, que rozó el 82%. A partir de allí, un despegue brusco: 175% en 1987 y 387% en 1988, para tomar el trágico impulso hiperinflacionario en 1989, con un 3079% (Rapoport, 2010). Estas cifras expresaban un cambio cualitativo en la larga experiencia inflacionaria de la economía argentina: con la significativa caída del salario y una acelerada apertura de la economía (del capital financiero centralmente) a partir de la última dictadura militar, la persistencia y magnitud del aumento de precios encontraba en el conflicto entre las principales fracciones del capital por la apropiación del excedente –más que en el conflicto distributivo entre capital y trabajo– uno de sus motores fundamentales (Azpiazu y Schorr, 2010). Las elevadas tasas de interés a nivel local, condición de la imposición del modelo de apertura, endeudamiento y fuga de capitales, no sólo imponían severos costos a los agentes industriales, sino que “reciclaban el propio proceso inflacionario cuando parte de esos costos se volcaban a los precios” (Schvarzer, 1998: 33). Bajo esas nuevas condiciones debía desplegarse la esperanza de un intervencionismo estatal renovado.

Antecedentes

Resulta sorprendente que a la importancia histórica que asumieron y asumen las empresas públicas en las economías capitalistas del mundo no haya correspondido, especialmente en América Latina, una mayor proliferación de estudios académicos. Esta demora comenzó a saldarse tras la irrupción de la profunda crisis financiera ocurrida en 2008. Una suerte de “contramovimiento” protector, en el sentido de Polanyi (2001

[1944]), frente a dos décadas de subsunción progresiva de espacios sociales a la esfera de mercado, reeditó, a nivel internacional, el problema de la intervención estatal en los procesos de acumulación capitalistas. Las nacionalizaciones de emergencia, muchas de ellas destinadas a salvaguardar entidades financieras y empresas de gran peso, marcaron el pulso de un tiempo distinto (Rougier, 2021). Era necesario regresar analíticamente sobre las experiencias concretas de intervención estatal en los procesos de desarrollo económico (Mazzucato, 2014; Florio, 2013).

Poco antes de ello, en el escenario latinoamericano, los debates en torno al Estado y su función productiva tomaron mayor impulso tras las crisis parciales (y heterogéneas) de las experiencias neoliberales, renovando una agenda de investigación que parecía soterrada⁶. Es así como, en Argentina, desde la primera década del nuevo siglo comenzaron a desarrollarse, tímidamente, diversos y valiosos trabajos referidos a la expansión y crisis del Estado empresario. Estos debieron erigirse sobre estudios poco articulados, preponderantemente económicos y particularmente limitados en reflexiones teóricas⁷. Como bien sostienen Belini y Rougier (2008), a la escasez de interpretaciones teóricas sobre el fenómeno se ha correspondido un notable vacío historiográfico respecto a diversas dimensiones fundamentales.

En primer lugar, respecto a la magnitud exacta del Estado empresario desde su expansión significativa en la segunda posguerra, debido principalmente a la complejidad jurídica y económica que adquirieron las empresas públicas a lo largo del tiempo. En

⁶ Este nuevo impulso se realizó sobre la base de una larga tradición de investigaciones previas sobre las empresas públicas existente en América Latina, donde se destacan los trabajos de Gillis (1980), Vernon (1980) y diversos trabajos de la CEPAL (1980; 1982; 1988) centrados en el rol del Estado empresario en los procesos de desarrollo, los de Andrieu (1975), Boneo (1984), Saulniers (1985), entre otros, dedicados más especialmente a las transformaciones que importó para las empresas públicas el proceso de reestructuración capitalista a nivel global desde la década del setenta en adelante. Para un análisis renovado y preciso sobre el estado del arte de este campo de estudio, ver Castellani e Iramain (2018) y Ascencio (2021).

⁷ La importancia del Estado empresario en Argentina fue interpretado teóricamente desde distintas perspectivas, aunque sin el detenimiento conceptual que la relevancia del fenómeno exigía. Desde la tradición crítica y marxista, distintos autores utilizaron la expresión “capitalismo de Estado” (Anguera y Tonini, 1986; Frondizi, 1955; Peña, 1973; Ramos, 1974), ya sea para enfatizar su rol de promotor de desarrollo o señalar sus límites y contradicciones. Los enfoques neoclásicos (Díaz Alejandro, 1975; Lewis, 1993; Cortés Conde, 2005) insisten en la presencia estatal como factor de atraso y distorsión económica, en base al supuesto carácter inherentemente ineficiente del Estado en la gestión económica. Como heredero de la primera tradición, Schvarzer (1979 y 1986) precisó con particular sutileza las razones sociales y económicas que fundaron la gran expansión de las empresas públicas en Argentina, aunque no se detuvo, en términos conceptuales, respecto a su inserción estructural contradictoria al interior del modo de producción capitalista.

segundo lugar, con relación al análisis de los desempeños particulares de las empresas públicas, a fin de conocer sus derroteros específicos y siempre heterogéneos. Al respecto, los estudios compilados en el texto referido de Belini y Rougier (2008), como los que componen el de Rougier y Regalsky (2015) y el reciente trabajo de Odisio (2023), han avanzado en importantes estudios de casos específicos, fundamentalmente, pero no exclusivamente, para el extenso período de la industrialización sustitutiva hasta la irrupción de la última dictadura militar. En tercer lugar, respecto a las distintas estrategias de injerencia pública en empresas privadas, que en algunas ocasiones resultaba en un amplio control sobre sociedades privadas. En ese sentido han avanzado principalmente los trabajos de Rougier (2008 y 2015). Finalmente –y que suscita nuestro mayor interés–, los análisis se han detenido en pocas ocasiones en la *dimensión político-burocrática* de las empresas públicas. Si bien existen limitantes (principalmente de fuentes documentales) para analizar con precisión los mecanismos de funcionamiento burocrático interno a las empresas, es posible avanzar en estudios referidos a la capacidad de los aparatos estatales y las direcciones empresarias para definir e implementar sus objetivos, a las contradicciones que signaron la gestión estatal y gubernamental de las empresas públicas durante la transición democrática.

Al mismo tiempo, los estudios sobre la crisis y erosión del Estado empresario se han centrado generalmente en el período 1976-1983, ubicando a la transición democrática como mero *interregno* entre las primeras políticas de desregulación económica implementadas durante la dictadura y su profundización durante la década de 1990. En correspondencia con esta interpretación, se han estudiado poco no sólo las empresas públicas durante la transición democrática, sino ese período en general. Los escasos análisis existentes para el período democrático (o que refieren a él en el marco de interpretaciones más generales) han insistido, aunque desde perspectivas bien diferentes, en que, tras el deterioro global impuesto por la dictadura y en marco de una aguda crisis fiscal, las empresas públicas consolidaron sus problemas financieros y organizativos; y que esos problemas constituyeron, en paralelo a una intensa campaña mediática en su contra, el causal fundamental de la deslegitimación del Estado empresario y el avance privatizador. El punto de inflexión lo marcó la hiperinflación de 1989. Esa experiencia, con sus efectos traumáticos, confirió a vastos sectores de la sociedad, sostiene P. Gerchunoff (1992: 11), “un sentido de urgencia de las reformas estructurales y otorgó a

la propuesta de privatizaciones masivas una popularidad sorprendente: de un modo u otro, los cambios debían ser realizados; bien o mal, había que privatizar”.

Estos factores son parte central e ineludible del proceso, pero *no explican en sí mismos* la expansión veloz del programa privatista. En primer lugar, el deterioro general del Estado empresario a partir de la última dictadura, directamente asociado a la desarticulación del proceso de industrialización, no excluye la existencia de trayectorias de desempeño bien heterogéneas. No es posible, en efecto, presentar una imagen de declive para todas y cada una de las firmas. El reciente trabajo de Asencio (2023) sobre las principales empresas de la SIGEP es esclarecedor al respecto. El caso de ENTel es especialmente llamativo: su performance general entre el inicio de la dictadura y el estallido hiperinflacionario fue positiva respecto a las variables de desempeño económico financiero y técnico-operativo y, aun así, fue el primer símbolo del proceso privatizador de los años noventa. Para establecer nexos más precisos es necesario analizar la evolución de la calidad del servicio prestado (más allá de los indicadores económicos) y, fundamentalmente, las contradicciones que atravesaron al conjunto del sistema estatal durante la gestión de Alfonsín respecto a las empresas públicas.

La crisis del Estado empresario

Desde una perspectiva histórica y sociológica, los tempranos estudios de Schvarzer (1979, 1986 y 1998), continuados y expandidos más tarde por Belini y Rougier (2008); Rougier (2009, 2010 y 2021); Rougier y Schvarzer (2006); Regalsky y Rougier (2015); Belini y Jáuregui (2021); Odisio (2023), entre otros, constituyen aportes centrales respecto al derrotero del Estado empresario desde su conformación hasta su crisis⁸. Nos interesa subrayar aquí sus avances sobre el período de crisis de las empresas públicas y el avance del programa privatizador.

Desde la gran expansión del Estado empresario durante la segunda posguerra en Argentina, la última dictadura militar significó el primer impulso decidido, aunque en

⁸ Si bien la mayoría de los trabajos que componen las ediciones de Belini y Rougier (2008) y Regalsky y Rougier (2015) se centran en el período previo a 1976, algunos de ellos permiten conocer con mayor precisión las características y modalidades del proceso de privatización realizado durante la última dictadura, su dimensión e impacto en el proceso económico y la evolución de determinadas empresas desde dicho período –e incluso antes– hasta los inicios del programa privatizador de los años noventa (Rougier, 2008; Odisio, 2015; Pampín, 2015 y Olgún, 2015).

buena medida frustrado, de privatización de empresas públicas. Los alcances y limitaciones de este proceso fueron inicialmente analizados por Schvarzer (1986), concluyendo que el predominio de las *privatizaciones periféricas* (por sobre las efectivas o totales) durante el gobierno dictatorial eran el resultado de dos fuerzas simultáneas. Por un lado, la magnitud e importancia cualitativa que las empresas públicas habían acumulado a lo largo de su historia: cumplían múltiples funciones macroeconómicas y sociales, independientemente de su eficacia. Privatizar las grandes empresas estatales exigía un consenso político y social muy amplio. De allí que, por otro lado, los sectores privatistas (civiles y militares) vinculados al Proceso debieron enfrentar una férrea resistencia interna, protagonizada por sectores de las Fuerzas Armadas más cercanos a las perspectivas estatistas. En ese marco, sostiene Schvarzer (1986: 366), “el objetivo político de privatizar llegó a tener la iniciativa, pero no pudo alcanzar una posición hegemónica”.

Sin embargo, los avances limitados en la mercantilización parcial de empresas estatales no fueron inocuos. Como bien sostienen Belini y Rougier (2008), recuperando a Schvarzer, el impulso privatizante de la dictadura fue efectivo en dos dimensiones centrales: a) dificultó las posibilidades de convertir al sector público (determinadas empresas industriales y de servicios) en un factor dinámico de desarrollo, como sucedió en otros países, incluso de la región latinoamericana; y b) eliminó, en una magnitud cercana al 90%, las acciones que el Estado había acumulado durante largos años en diversas empresas privadas y que eran constitutivas del Estado empresario (Rougier, 2008). Junto a ello, las privatizaciones periféricas consolidaron un vínculo entre las empresas públicas y grandes grupos empresarios privados, el denominado *complejo económico estatal-privado*, con características poco virtuosas, tendientes a ampliar diversos privilegios institucionalizados en favor de las empresas concesionarias, garantizándoles mercados seguros y rentas extraordinarias (Schvarzer, 1986: 330).

Con todo, en el inicio del gobierno democrático las posiciones en favor de las empresas públicas eran todavía predominantes. En ese sentido, la tradición de estudios sociohistóricos antes referida ha señalado, aunque sin desarrollarlos extensamente, aspectos fundamentales para avanzar en explicaciones sustantivas: el impacto del contexto económico en los desempeños interno de las empresas, sus ineficacias burocráticas e intereses corporativos vinculados (y condicionantes), todos elementos que habrían entorpecido las pretensiones iniciales del gobierno democrático por reorganizar el Estado empresario tras la errática gestión dictatorial (Schvarzer, 1998: 150).

En nuestro trabajo hemos recuperado estas indicaciones generales, analizando, a través del caso ENTel, las relaciones causales específicas y ponderando elementos nuevos, referidos especialmente a la importancia que asumió el vínculo entre la gran promesa estatal, la desarticulación de las capacidades estatales⁹ y el acelerado avance privatista ocurrido *antes* de la crisis hiperinflacionaria de 1989. En ese sentido, el breve trabajo de Arango de Maglio (1990) respecto a la gestión radical de las empresas públicas constituye un antecedente de interés: su reconstrucción sobre los intentos fallidos de implementar privatizaciones limitadas y ejercer controles generales sobre las empresas públicas expresa la intensidad y magnitud de las controversias internas del elenco gubernamental y la incapacidad de imponer definiciones claras y sostenidas desde el Ejecutivo.

Desde una perspectiva complementaria a la de Schvarzer, aunque diferente, Castellani e Iramain (2018) e Iramain (2010 y 2015) han centrado su mirada en el período dictatorial, analizando los profundos efectos que los cambios en la orientación de la intervención estatal¹⁰, vinculados a las transformaciones estructurales en el modo de acumulación dominante (Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010), tuvieron respecto al desempeño de las empresas públicas. A partir de su análisis, los autores sostienen que la evolución general de las empresas observadas durante el período muestra, salvo casos aislados, un deterioro generalizado de sus capacidades técnicas y financieras y un aumento de la productividad mediante incremento de la explotación de la fuerza de trabajo; todo ello impulsado por el endeudamiento externo, las reducciones de personal y de salarios.

La importancia de las empresas públicas, principalmente desde 1976, en la expansión de *ámbitos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2009) en beneficio del sector privado (especialmente de los grupos económicos locales) fue abordado en diversos estudios empíricos, centrados en los casos de YPF (Serrani, 2010; Castellani y Serrani, 2012; Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012), Ferrocarriles Argentinos (Pérez, 2012; Iramain y Pérez, 2017) y organismos estatales vinculados al sector vial y

⁹ Este fenómeno se inscribe, como veremos más adelante, en un proceso previo y más amplio de *crisis estatal* analizado por Sidicaro (2001).

¹⁰ Pese a la concepción de “Estado subsidiario” imperante en el Ministerio de Economía y junto a la profunda redistribución del ingreso en detrimento de los asalariados que implementó, la última dictadura expandió con creces el *complejo económico estatal privado* (Schvarzer, 1979) mediante diversas políticas de inversión pública en infraestructura, privatizaciones periféricas y promoción industrial (Castellani e Iramain, 2018).

siderúrgico (Iramain, 2012). Deben destacarse, finalmente, los trabajos recientes de Ascencio e Iramain (2021) que proponen una visión del conjunto de las empresas estatales bajo la órbita de la SIGEP (incluida ENTel) y sus desempeños económicos durante la última dictadura militar, y de Ascencio (2023), que extiende el análisis al período alfonsinista. Este último, constituye un antecedente central para nosotros, en tanto permite una visión general sobre los desempeños económico-financieros y técnico-operativos de las principales empresas de la SIGEP entre 1976 y 1989.

De este conjunto de estudios se desprenden conclusiones importantes. El análisis del proceso de erosión y crisis del Estado empresario reconoce un punto de inflexión nodal durante la última dictadura militar, esencialmente por dos factores que condicionaron su derrotero posterior. Por un lado, se demuestra, reconociendo los desempeños heterogéneos, el deterioro general de las capacidades económicas y operativas de las principales firmas analizadas para el período (sumado a una brutal caída del salario y el empleo, se deterioraron los ingresos y la inversión real fija, mientras se incrementaba el endeudamiento externo). Por otro lado, como hemos mencionado, se observa el tipo de relación estructurada entre empresas públicas y determinadas fracciones del capital, que, si bien antecede al gobierno de facto, se expandió significativamente y consolidó allí los rasgos menos virtuosos para el desempeño de las compañías estatales y el desarrollo económico-social general.

El caso de ENTel

Respecto a la compañía ENTel, los trabajos son realmente escasos. Si bien distintos estudios económicos la incluyen como parte de la muestra, el análisis focalizado e integral, no exclusivamente económico, constituye una vacancia. Son tres los trabajos que se destacan. Por un lado, el importante trabajo de Bellini (2015), quien analiza el desarrollo de la empresa en su primera década de existencia tras la estatización a inicios del primer peronismo. Este trabajo, aunque alejado del período de la transición democrática, demuestra, entre otros elementos, cuáles fueron las principales dificultades, contradicciones y avances que experimentó la producción estatal del servicio telefónico y que dejaron, como observamos con precisión en el capítulo primero, marcas de importancia para los decenios posteriores.

Por otro lado, cabe mencionar el análisis de Iramain (2015) respecto a las políticas de privatización periférica, descentralización y regionalización implementadas durante la

última dictadura en ENTel. Allí se demuestran los efectos específicos, muchas veces contradictorios y centralmente erráticos, de la concepción eficientista comandada por Martínez de Hoz desde la cartera económica. Es fundamental destacar la importancia que asumieron, para el derrotero de ENTel, los vínculos estructurados entre la empresa estatal y las principales empresas proveedoras, en el marco de un mercado altamente concentrado y dependiente de la demanda estatal. Las transformaciones operadas durante el período militar, como veremos, devinieron en condicionantes fundamentales para comprender el desempeño de la empresa durante el período democrático.

Por su parte, el trabajo de Herrera (1989) analiza el rol que asumió ENTel como compradora exclusiva de equipos a las empresas proveedoras en la determinación de la trayectoria tecnológica y económica del sector de las telecomunicaciones. Así, la autora observa cómo se desarrolló, en el marco de la revolución tecnológica en el sector a nivel internacional, la relación entre ENTel y las principales firmas extranjeras que controlaron de modo oligopólico -y con la anuencia estatal- el mercado de insumos y equipos telefónicos. Si bien no centra su análisis en la década del ochenta, realiza aportes de gran valor referidos a la relación de ENTel con las empresas proveedoras y las dificultades para consolidar un proyecto de desarrollo autónomo en el sector¹¹. El interés principal de la autora radicó en las características del sector de telecomunicaciones en Argentina y el rol que en ella cumplió la intervención de ENTel. Nuestro foco de análisis, como hemos mencionado, es otro, pues enfatiza variables distintas en función de un interrogante general diferente, lo que implica expandir el estudio hacia dimensiones ausentes en este y otros textos, así como profundizar (y rearticular) elementos que aparecen sólo de modo hipotético y fragmentado en la literatura que nos precede.

¹¹ Su trabajo cumple para nosotros una doble función: como antecedente, por lo ya mencionado, y como fuente secundaria. El libro referido es escrito en 1989, poco antes de la privatización, y previo a ello la autora participó activamente en investigaciones que cristalizaron en un importante documento de la Secretaría de Planificación publicado en 1986, bajo un claro perfil político vinculado a sectores –dentro y fuera del gobierno– que pujaban por modificar la política de compras de ENTel en un sentido de inducción de procesos de aprendizaje tecnológico a nivel local (sustituyendo tecnología producida en el exterior) y estímulo a la industria electrónica nacional.

Discursos, dispositivos y protagonistas de la consolidación del orden neoliberal

A excepción de los escasos pero significativos antecedentes que hemos mencionado, los estudios sobre la desarticulación del Estado empresario en Argentina se han centrado mayoritariamente en las privatizaciones de la década de 1990. Pese a que exceden nuestro recorte temporal, es importante destacar que las principales interpretaciones sobre las privatizaciones, tanto de aquellas más cercanas a las perspectivas dominantes (P. Gerchunoff y Porto, 1992; P. Gerchunoff y Guadagni, 1987; Torre, 1987) como a posiciones críticas (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001; Azpiazu y Basualdo, 2002; Azpiazu y Schorr, 2010; Bonnet, 2007), no se detienen en analizar en detalle las importantes transformaciones que ocurrieron al interior del Estado empresario durante los años ochenta.

Ello resulta en que, en algunos estudios, el proceso social, político y económico que condujo a las privatizaciones de los años 1990 sea interpretado de un modo por momentos lineal: 1976 marcaría el inicio de una crisis impuesta voluntariamente a las empresas públicas a fin de allanar el camino a su posterior privatización. En otros trabajos, influenciados por determinados supuestos de la ortodoxia neoclásica, habría existido un devenir “ineficiente y poco rentable” de las empresas (no en todos los casos atribuido a una especie de propensión ontológica de lo público a la ineficiencia), provocado por malas administraciones y la presión agobiante de intereses políticos y corporativos externos a las empresas. Sumado a que las relaciones específicas entre estas variables no son desarrolladas, ni en general ni para casos particulares, se analiza erróneamente a las empresas públicas enfatizando sólo su dimensión “empresaria”, subestimando su condición de “pública”, que exige otros criterios de análisis: su objetivo no es sólo, ni centralmente, la obtención de ganancias.

Las privatizaciones no fueron, sin embargo, el único dispositivo de consolidación del orden neoliberal. Por ello, resulta necesario mencionar de modo sintético diversos trabajos que han abordado problemáticas asociadas, aunque indirectamente, a nuestro objeto de estudio. Las formas que asumió la construcción, difusión y recepción del discurso neoliberal han ocupado a los campos de la sociología económica, la historia económica y la ciencia política. En primer lugar, resultan especialmente relevantes los trabajos referidos al progresivo ascenso público y político de los economistas profesionales y sus centros privados de investigación (Heredia, 2015) y su importancia en las disputas que atravesaron y condicionaron la hechura de la política económica en

las décadas de los setenta, ochenta y noventa (Heredia, 2006, 2011 y 2015; Camou, 1997 y 2006; Ramírez, 1999 y 2007). Las crisis sucesivas y la persistencia del problema inflacionario que caracterizaron el período en cuestión, lejos de socavar su legitimidad, la reforzaron: ante una realidad que parecía imprevisible e ininteligible a la experiencia inmediata, los economistas fueron conquistando a paso firme la capacidad de presentarse como sus únicos intérpretes autorizados (Heredia, 2015: 229).

En segundo lugar, se destacan los avances en el conocimiento en torno a la incidencia del discurso neoliberal en la construcción del accionar político del empresariado argentino y su importancia en la consolidación de las reformas estructurales ocurridas en la década menemista (Beltrán, 2007), los modos específicos en que el discurso neoliberal fue difundido y reproducido al interior de medios de prensa especializados (Strauss, 2009) y de difusión masiva (Schmitt y Castellani, 2005), así como los actores, sus conflictos y disputas político-ideológicas, que fueron constitutivos al proceso de apertura comercial impulsado por el Estado durante los años ochenta y noventa (Viguera, 2000).

La importancia de estos trabajos para nuestro problema de estudio refiere a que la crisis y erosión del Estado empresario, de lo público-estatal y sus aparatos, coincide, orgánicamente, con la expansión de la racionalidad social y política neoliberal. Aunque excede las posibilidades de este trabajo abordarlo con mayor amplitud y precisión, nos proponemos avanzar en estas páginas respecto a las razones que hicieron posible la confluencia, durante los años ochenta, entre antiguos desencantos sociales respecto a la prestación de servicios públicos (que hasta fines de la década de 1980 no se traducían en una crítica al carácter público-estatal de las empresas) y los discursos eficientistas y privatistas que emergieron con fuerza al interior de la *expertise* económica.

marco conceptual y estrategia metodológica

La erosión material y simbólica del Estado empresario significó al mismo tiempo el debilitamiento y resquebrajamiento del sistema de prácticas y discursos asociados al rol del Estado como productor, constitutivo del *régimen de representación*¹²

¹² Con ello referimos, siguiendo a Heredia (2015), a la articulación específica –histórica– entre dispositivos, discursos y actores que protagonizan las formas de ejercicio de la dominación social y estatal. Retomando la perspectiva de Foucault en torno a las tecnologías de gobierno, de conducción de las conductas, la autora resalta, contra cierto estructuralismo excesivo, la importancia que asumen determinados actores en la *articulación y representación* de dichos discursos y dispositivos.

predominante hasta finales de la década de 1970 (Heredia, 2015). Durante el período de la segunda posguerra, los discursos y representaciones dominantes se estructuraban a partir de una concepción “holista” de lo social, que atribuía al Estado la función de agente constructor de sociedad, que vela por el interés general. En ese sentido, ciudadanos, trabajadores y empresarios “eran considerados seres sociales, para quienes los derechos y obligaciones se articulaban en términos de responsabilidades y solidaridades colectivas” (Heredia, 2015: 194). La producción de servicios públicos por parte del Estado (que permitía escindir parcialmente la satisfacción de necesidades de la lógica de mercado) formaba parte –como idea y como práctica– de ese régimen de representación dominante.

Analizar, a través de ENTel, un período clave de la crisis y erosión del Estado empresario es, al mismo tiempo, un modo de analizar la crisis de un régimen de representación y el advenimiento de su contrario¹³: la generalización de una concepción atomizada y agregacionista de lo social, tendiente a estructurar identidades progresivamente más “desocializadas” (Heredia, 2015: 196). Por ello, nuestro interés no radica en los actores y las estrategias de difusión y multiplicación del discurso neoliberal, fenómeno ya estudiado en profundidad, sino en su opuesto necesario: *los anclajes y desplazamientos que posibilitaron su reproducción al interior del Estado y la sociedad argentina*.

Para delimitar y operacionalizar estas dimensiones, observamos las características y evolución de las *capacidades políticas y burocráticas* demostradas por el Estado en la producción del servicio público telefónico. 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”. Desde una perspectiva similar, Completa (2017), define a la capacidad estatal como

la habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general (Completa, 2017: 132).

¹³ No nos referimos aquí a tradiciones político-partidarias específicas, sino a algo más profundo: racionalidades sociales y políticas capaces de estructurar formas de dominio y de existencia. De hecho, en Argentina, fue el mismo movimiento político quien encarnó inicialmente los dos regímenes de representación opuestos: el justicialismo de Perón, primero; el peronismo de Menem, tiempo después.

Es preciso aquí asentar una advertencia: *capacidad estatal* no debe confundirse con autonomía plena (y abstracta) del Estado. Creemos que la forma teórica más productiva de analizar la acción estatal es asumiendo una doble distancia: de la concepción monolítica y unidireccional del Estado como sujeto autónomo, y de su opuesto semejante, que lo define como sujeto heterónomo (mero instrumento de conflictos e intereses que ocurren fuera de sí). En efecto, como bien sostiene Jessop (2014) desde una perspectiva estratégico-relacional, el Estado es una relación social y el poder estatal es una condensación institucionalmente mediada del equilibrio cambiante de las fuerzas sociales y políticas. Así, el ejercicio y la eficacia del poder estatal es un producto histórico, contingente, “de cambios en el equilibrio de las fuerzas políticas situadas dentro y fuera del estado, y dicho equilibrio está condicionado por las estructuras institucionales y los procedimientos específicos del aparato estatal” (Jessop, 2014: 34).

En efecto, las decisiones estatales, ocurridas bajo determinados imperativos estructurales, intereses dominantes y fuerzas sociales relevantes, no son ni plenamente autónomas ni plenamente heterónomas: entre el inestable equilibrio de fuerzas que buscan amplificar sus intereses (dentro, a través y contra el sistema estatal) median las instituciones, discursos y tecnologías gubernamentales (Jessop, 2016: 99). En ese sentido, la fuerza del Estado depende en buena medida de la existencia de un *proyecto de Estado* coherente, el cual indica

los imaginarios, los proyectos y las prácticas políticas que: 1) definen y regulan los límites del sistema estatal frente a la sociedad en general y 2) tratan de proporcionar al aparato estatal una fundamental unidad operativa interna suficiente para que sea capaz de llevar a cabo sus tareas ‘socialmente aceptadas’, ya sean heredadas o redefinidas (Jessop, 2016: 135).

Desde allí, regresando a Bertranou (2015), es posible distinguir diversos *componentes* de capacidad estatal, centrales a fin de guiar el análisis empírico: a) tipo de relación Estado/sociedad (formas específicas en que el Estado interioriza demandas y/o presiones sectoriales e incide en ellas); b) legitimidad de la organización estatal (aceptación y credibilidad social frente a sus intervenciones); c) características y dinámicas de la estructura burocrática (medios financieros, formas de gestión y modelo de toma de decisiones, entre otros); y d) tipos de vinculación entre organismos y aparatos del Estado.

Nuestro interrogante general supone priorizar y jerarquizar las variables, deteniéndonos en determinadas correlaciones con mayor atención: así, este trabajo centra su mirada en los actores y sus conflictos, en las iniciativas gubernamentales y sus múltiples limitaciones internas y externas, en el entramado constituido entre ENTel y los aparatos de Estado. Analizar la capacidad política y burocrática implica, entonces, observar al Estado –y a ENTel– en sus interacciones y conflictos internos y externos, analizar su habilidad y fuerza para cohesionar los aparatos estatales y mediar intereses en los procesos de formulación e implementación de sus objetivos. Supone, finalmente, interpretar el modo en que estas variables influyeron en la evolución de las disputas en torno a la producción del servicio público telefónico y la erosión de su legitimidad frente a la axiomática privatista.

En síntesis, *analizar a ENTel como un modo de observar al Estado y sus aparatos en funcionamiento* implica sostener, retomando a Berrotarán y Pereyra (2012: 143), que bajo la diversidad de oficinas y agencias estatales “subyace un principio de unidad que permite hablar del Estado en singular”. Las múltiples contradicciones y fisuras que signan el accionar estatal, con sus especificidades espaciotemporales, sostienen las autoras, “dan cuenta de la complejidad del trabajo estatal en las sociedades capitalistas contemporáneas que, mirado en conjunto, se articulan en torno a las funciones de acumulación y legitimación” (Berrotarán y Pereyra, 2012: 143). Así, lejos de abonar una perspectiva atomizante que se contente con definir al Estado en plural (declarando la imposibilidad de un análisis histórico y sociológico del Estado en su conjunto), nos inscribimos en los esfuerzos teóricos y metodológicos tendientes a analizar las organizaciones estatales y su convergencia en un (complejo) entramado institucional y social.

En términos metodológicos, el análisis sobre la erosión de las *capacidades estatales* en el caso ENTel supone analizar, en primer término y desde una perspectiva relacional del Estado, las *condiciones* necesarias para el despliegue de dichas capacidades. Para ello, retomando la propuesta teórico-metodológica de Isuani, Pereyra y Serafinoff (2018), observamos las características y evolución histórica de la trama de relaciones internas y externas en que la acción burocrática se inscribe: a) instancias gubernamentales superiores con responsabilidades de control, asignación y planificación y con organizaciones estatales diferentes pero con objetivos y orientaciones similares; y b) diversos actores sociales, frente a quienes establece vínculos de dominación y oposición

(alianzas y conflictos), y que en una sociedad esencialmente desigual y conflictiva tienen una capacidad de incidencia desigual sobre las decisiones estatales.

Luego, en segundo término, es necesario analizar los *resultados* o desempeño de la empresa –y lo organismos estatales asociados– como productor del servicio telefónico, en cuyo derrotero intervienen fuertemente factores “exógenos” (variables macroeconómicas y conflictos entre grupos, clases y fracciones de clase). En ese sentido, se observan: a) indicadores de desempeño económico (capacidad de financiamiento, evolución tarifaria, inversión y endeudamiento); b) indicadores específicos de la calidad del servicio prestado (evolución de la satisfacción de la demanda, número de reclamos, tiempo de demora en resolución de los reclamos, etc.); y c) evolución de la legitimidad externa (social) y su relación con la progresiva consolidación del discurso privatista hacia 1989.

Para cada uno de los capítulos, las fuentes con las que disponemos permiten analizar las dimensiones señaladas. Concretamente, trabajamos con documentos periodísticos (principales diarios de circulación nacional del período), materiales de ENTel (Memorias y Balances empresarios) y de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). El trabajo sobre las fuentes respecto a las empresas públicas en Argentina es particularmente dificultoso. En primer lugar, se presentan inconvenientes externos a las fuentes, que responden al modo en que los documentos han sido ubicados y resguardados por el propio Estado. Al respecto, predomina su fragmentación en diversos espacios oficiales de documentación y existen documentos valiosos de difícil o imposible ubicación: entre ellos, para el caso ENTel, las Actas de Directorio, que resultarían de gran valor para conocer con detalle la vida interna de las direcciones ejecutivas. En segundo lugar, inconvenientes internos a las fuentes, esto es, con relación al modo en que han sido producidas. En términos generales, la producción de datos e información institucional de las empresas públicas estuvo supeditada, en su magnitud y calidad, a la inestabilidad política y burocrática de los organismos correspondientes. Durante la transición democrática en particular, la SIGEP produjo datos de gran importancia, aunque a diferencia de años anteriores, dejó de realizar síntesis estadísticas y análisis económicos de gran valor.

Pese a ello, hemos realizado un extenso trabajo de recopilación, selección y ordenamiento de fuentes, a fin de paliar las limitaciones mencionadas. Para conocer las relaciones entre organismos y actores estatales, reconstruir las iniciativas de gobierno y

planes de la empresa, contamos con la importante selección de diarios y revistas de circulación nacional y revistas especializadas del Fondo Documental CISEA-CESPA “Jorge Schvarzer”. Entre otros elementos, en los recortes es posible acceder a numerosos testimonios y declaraciones de funcionarios, sindicatos y empresas proveedoras, seguimiento de las iniciativas del gobierno nacional y ENTel, conflictos entre actores y numerosas notas de opinión sobre la evolución del servicio telefónico. Con el objeto de analizar la vida interna de la empresa, así como la calidad del servicio prestado y datos generales respecto a su desempeño económico, accedimos a las *Memorias y Balances* de ENTel para el período 1983-1989 y las siguientes publicaciones de la SIGEP: *Informes del Estado de Situación Empresaria (1983-1989)*; *Informe de precios y tarifas 1983-1989*; *Índice de Actividad Empresaria y PBI de empresas públicas*; *Endeudamiento en moneda extranjera (1983-1989)* y *Documentos de Divulgación (1983-1989)*.

Estructura de la tesis

Conforme a la articulación entre nuestro problema de estudio, objetivos de investigación, conceptos fundamentales y estrategia metodológica, la estructura general de la tesis se compone de esta introducción, cuatro capítulos y una conclusión.

En el primer capítulo, se pretende explicar por qué ENTel, en el vasto y heterogéneo universo del Estado empresario que existió en Argentina hasta principios de 1990, permite formular interrogantes y aproximar conclusiones respecto al proceso de erosión de lo público y su relación con la amplificación del discurso privatista hacia finales del gobierno de Alfonsín. En ese sentido, se reconstruye sintéticamente, y en base a bibliografía secundaria, el derrotero general del Estado empresario en la Argentina desde la segunda posguerra y hasta los inicios de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Sumado a ello, se analiza la evolución histórica de ENTel, las características generales de su funcionamiento a partir del primer peronismo, a fin de identificar los principales condicionamientos –externos e internos– imperantes al inicio de la transición democrática.

En el segundo capítulo, se analiza la evolución de las capacidades políticas y organizacionales de ENTel durante la administración de Raúl Alfonsín. Analizando la principal iniciativa de la empresa y el gobierno, el plan de expansión denominado Megatel, a través del variado prisma de las relaciones entre la empresa de telecomunicaciones, los organismos estatales y el Poder Ejecutivo, se observa su

capacidad o aptitud para definir objetivos y crear las condiciones, políticas y burocráticas, necesarias para su cumplimiento. Así, nos interrogamos respecto a cómo, en un contexto económico determinado y bajo formas históricamente sedimentadas de gestión, se articularon los conflictos en torno al sentido de la planificación de ENTel y el ascenso de las propuestas de privatización dentro del gobierno.

En el tercer capítulo, se centra la mirada en los vínculos entre ENTel y los principales actores socioeconómicos vinculados (sindicatos y empresas proveedoras), a fin de determinar el modo en que ciertas demandas e intereses incidieron en la planificación y derrotero de la empresa antes de su privatización. Aunque con capacidades desiguales de incidencia, analizamos cuánto pudo expresar el Estado en ENTel objetivos más o menos “universales” respecto a la producción del servicio público telefónico, en el marco de un sistema estatal fuertemente fragmentado y con escasa cohesión interna.

En el cuarto capítulo se analizan los *resultados* o el desempeño de la producción del servicio telefónico por parte de ENTel, observando los principales indicadores de calidad del servicio: inversión y endeudamiento, balance económico-financiero, evolución de la satisfacción de la demanda, número de reclamos, tiempo de demora en resolución de los reclamos, grado y modalidad de incorporación de las nuevas tecnologías del sector, entre otros. Junto a ello, pretendemos ponderar la importancia que asumió la evolución errática de las capacidades estatales de ENTel y sus principales resultados empíricos, en la erosión de la legitimidad social frente a la empresa pública.

El principal hallazgo de esta tesis es el descubrimiento, a través de ENTel, de las formas en que la desarticulación política de la gestión gubernamental de las empresas públicas, la erosión de lo público-estatal y los aparatos de Estado, se vincularon con el ascenso vertiginoso y extendido del programa privatizador como fuerza política y social durante los años ochenta. En ese marco, la importancia de ENTel para el proceso general mencionado constituye otro hallazgo de este trabajo. El análisis de la empresa permite comprender por qué existe, entre los argentinos que experimentaron el servicio de ENTel, una reacción casi automática de ironía catártica, expresada en numerosas anécdotas sobre las vivencias paradójicas de un servicio mal prestado. Más importante aún, esta investigación nos ha conducido a conocer las razones centrales respecto a por qué durante el período de la transición democrática, y no durante las décadas previas, el discurso privatista logró condensar y reflejar antiguos malestares por el funcionamiento del servicio telefónico.

CAPÍTULO I

ENTel en perspectiva: el peso de la historia y las especificidades del escenario democrático

1.2 Introducción

La reconstrucción precisa de ENTel y su derrotero en el tiempo no es una tarea sencilla. Existen pocos trabajos, aunque de gran valor, y las fuentes presentan en general el mismo inconveniente mencionado para el período democrático: su fragmentación y limitada producción sobre determinadas variables importantes de la vida empresarial. Pese a ello, en base a la información primaria y bibliografía consultada, es posible realizar una síntesis unificada de una serie de elementos que son de importancia para nuestros interrogantes. El objetivo principal de este capítulo es ubicar a ENTel en el amplio conjunto de las empresas estatales y reconstruir las tendencias endógenas de funcionamiento previas a la transición democrática, a fin de identificar las limitaciones estructurales e históricas impuestas a la voluntad de los actores.

En la bibliografía dedicada a la crisis del Estado empresario o, más comúnmente, a la expansión del neoliberalismo en Argentina, el período democrático aparece generalmente como un período difuso e indeterminado al interior de una crisis iniciada en la dictadura y finalizada, bajo el extenso y acelerado impulso privatizador, durante la década del noventa. Este capítulo es el primer paso necesario en nuestra intención de demostrar la importancia que el período democrático asume en ese proceso general y cuánto puede iluminar el estudio de ENTel en ese sentido. El capítulo está estructurado, en efecto, a partir de dos interrogantes: ¿qué lugar ocupaba ENTel en el concierto de empresas públicas? ¿Qué características revestía esta posición en los inicios del período democrático? ¿Cuánto del análisis de ENTel puede iluminar respecto al derrotero del Estado empresario durante el período y qué elementos distintivos justifican su análisis de caso?

Para dar respuesta a las preguntas, el capítulo aborda dos elementos fundamentales. Por un lado, describe sintéticamente el derrotero del Estado empresario en sus fases de expansión y crisis, subrayando patrones de funcionamiento, expectativas políticas y sociales atribuidas y factores generales de sus modificaciones históricas más relevantes. Al mismo tiempo, analiza las especificidades que constituyen a ENTel en un

caso de estudio valioso y representativo para nuestros interrogantes. En ese sentido, el objetivo es demostrar los profundos desafíos –simbólicos y materiales– que la empresa transitó durante el período en el marco de una vertiginosa *revolución tecnológica* ocurrida en el sector de las comunicaciones a nivel global y que, junto a la crisis inflacionaria y fiscal heredada de la última dictadura militar, exigía estrategias coherentes de planificación y desarrollo.

1.2. ENTel en el concierto de las empresas públicas

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 (P. Gerchunoff y Guadagni, 1987; P. Gerchunoff, 1992; Regalsky y Rougier, 2015). Tomando como referencia 1975, Belini y Rougier (2008) sostienen que el Estado, a través de una compleja red institucional se encargaba de

la totalidad de la producción y distribución de energía eléctrica y de gas natural, de las dos terceras partes de la producción de petróleo y el 80% de su refinación”. Sumado a ello, continúan los autores, el Estado argentino “controlaba los sistemas de comunicaciones y ferroviario, la mitad del tráfico aéreo nacional e internacional y marítimo, y la totalidad de los puertos (...) una porción significativa del sistema financiero y de seguros y de reaseguros (Belini y Rougier, 2008: 39).

Finalmente, el Estado tenía incidencia mayoritaria en industrias básicas como la petroquímica, el acero y la producción a pequeña escala de aviones y automóviles. Como resultado de todo ello, las empresas públicas sostuvieron una elevada participación en el PBI entre 1950 y 1989 –desde los años sesenta cercanas al 9%– e incidencia en la inversión bruta fija interna en un 25%. 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 empresario¹⁴ (Belini y Rougier, 2008).

¹⁴ 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.

Las razones que dieron origen a esta extendida presencia estatal en la producción fueron diversas. Las más profundas y generales no se distinguen de las que impulsaron la creación de empresas públicas en el viejo continente: controlar el suministro de bienes y servicios públicos (cuyo control privado podía ser contradictorio a las necesidades de reproducción social general)¹⁵, servir de instrumentos a políticas de desarrollo industrial, inducir competencia en mercados concentrados (Comín y Díaz Fuentes, 2004) y conducir actividades estratégicas de interés nacional (vinculado al desarrollo autónomo o a contextos de guerra). Tampoco se distinguen las más prosaicas y contingentes: salvaguardar empresas en quiebra a fin de sostener la actividad en sectores específicos y amortiguar su impacto en términos de empleo.

Junto a estas razones, en Argentina, como en buena parte de los países periféricos, las principales empresas públicas cumplieron un papel central en la realización de inversiones que demandaban recursos en una magnitud sólo accesible para el Estado por la aversión del sector privado a inmiscuirse en actividades de riesgo o baja rentabilidad de corto o mediano plazo. Las diferencias no sólo refieren a la jerarquía de las causales (hayan sido contingentes o persistentes), sino a su rol económico y social general: el Estado tomó a su cargo, mediante estatizaciones o creaciones *ex novo*, algunas de las denominadas tareas del *desarrollo nacional*. Ante la debilidad o ausencia de una burguesía con capacidad de revolucionar las fuerzas productivas nacionales y la voluntad 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). Más que el efecto de decisiones ideológicas (Comín y Díaz Fuentes, 2004; Belini y Rougier, 2008), fueron en última instancia, sintetiza Schvarzer,

las necesidades del desarrollo económico y la integración definitiva de la nación las que llevan a incrementar la actividad estatal. La historia demuestra que todo el país que comenzó tarde la carrera del desarrollo tiene necesidad de acelerar la marcha y esa necesidad se expresa a través de la acción estatal cuando el sector privado no demuestra el dinamismo suficiente. La experiencia de algunos países de desarrollo

¹⁵ La experiencia decimonónica de control privado sobre la provisión de servicios públicos había desenmascarado la aguda contradicción que la subordinación del *valor de uso* al *valor* (Marx, 1975 [1867]), constitutiva de la lógica de la producción capitalista, traía consigo: en tanto el suministro de agua, luz y transporte (entre otros valores de uso) debía responder al imperativo de la maximización de la ganancia (valorización del valor), se realizaba sólo para espacios rentables (grandes centros urbanos), y el acceso a esos bienes comunes quedaban supeditados al movimiento de los precios. En otros términos: la producción de bienes elementales de la reproducción social (y de la fuerza de trabajo en particular) mediante la lógica de la oferta y la demanda atentaba contra su acceso generalizado, y con ello, contra la reproducción misma.

intermedio como Italia, Francia y España, con sus enormes aparatos productivos a manos del Estado, es tan concluyente como la que registran actualmente la mayoría de los países latinoamericanos (Schvarzer, 1979: 59).

Las razones estructurales, vinculadas a la condición *dependiente* de las economías latinoamericanas, conocieron, sin embargo, formas específicas de manifestación histórica: el desarrollo limitado de procesos de industrialización implicaba cambios en los objetivos concretos asignados política y gubernamentalmente. Desde la segunda posguerra, a la inversión en infraestructura para apuntalar el desarrollo de sectores específicos y estratégicos, con sus efectos integradores en el desigual territorio nacional, se sumaron con fuerza los denominados objetivos “keynesianos” vinculados a la demanda global y sus dos variables constitutivas: estímulo a la *demanda de inversión* (efecto multiplicador de la inversión de las empresas estatales sobre el ingreso global, estimulando, al mismo tiempo, la actividad del sector privado) y a la *demanda de consumo*, por efecto de la creación de empleo y salario indirecto (valor de las tarifas).

Es así como la inversión pública y su actividad empresarial asumieron una doble función estructural en el proceso de acumulación de capital antes y, fundamentalmente, durante el período de industrialización: la generación de las condiciones básicas para el crecimiento y la inversión privada rentable (mediante la inversión estatal en infraestructura) y la incidencia, vía control de servicios públicos y producción de bienes estratégicos, en la reproducción de la fuerza de trabajo, abaratando indirectamente su costo¹⁶.

En efecto, y fundamentalmente desde el primer peronismo en adelante, el Estado se erigió en un actor fundamental y protagónico del proceso de industrialización sustitutiva, “y la empresa pública, con su liderazgo, ocupó un rol central en el proceso de acumulación de capital que impulsaban las nuevas fracciones emergentes del capital urbano industrial y algunas capas modernas de los trabajadores ligados a la manufactura” (Bocco y Repetto, 1991: 103). Con el tiempo, la profunda y extensa participación e intervención del Estado en la economía argentina resultó en que las empresas estatales pasaran a formar parte

¹⁶ En ese sentido, siguiendo a Fraser (2020), la incidencia que tiene la inversión pública (y la “organización política” en general) en el orden social capitalista es homologable a la función estructural que cumple el trabajo reproductivo-doméstico –mayoritariamente desarrollado por mujeres– en tanto *condición primordial de posibilidad* para la existencia y despliegue del trabajo asalariado y la producción-apropiación de plusvalor.

central de la *cúpula empresarial*¹⁷: entre las 100 empresas de mayor magnitud de la Argentina, hacia 1975, alrededor de 20 eran de propiedad estatal (Belini y Rougier, 2008; Rougier y Raccanello, 2021). Al interior de la cúpula, las empresas estatales en conjunto demostraban una producción que triplicaba en promedio a las empresas del sector privado, tanto nacionales como extranjeras. De allí que

las dos principales empresas de la economía argentina eran la petrolera YPF y la siderúrgica SOMISA; solo ellas dos representaban económicamente el 24 % de la cúpula industrial, siendo la magnitud de sus ventas el 5 % del PBI. Hacia fines de los setenta, se daba por ejemplo que la inversión planeada por YPF era igual a la facturación total de las cincuenta últimas empresas que completaban la élite productiva o que *las ganancias de Gas del Estado o ENTEL superaban las ventas del 75 % de las compañías de la cúpula* [las cursivas son nuestras] (Rougier, 2021: 23).

Sin embargo, durante el período de la industrialización, la evolución del Estado empresario no fue lineal. Los tempranos estudios de Schvarzer (1986) advertían ya que, entre mediados de la década de 1950 y la década de 1960, existieron importantes reacomodamientos en el papel económico del Estado. Pese a ello, sostiene el autor, aquellas iniciativas no condujeron a un retroceso global del Estado como productor, sino al intento de concentrar los esfuerzos y recursos en industrias denominadas estratégicas para consolidar el tránsito hacia la “industrialización compleja”. Desde mediados de los sesenta, las empresas públicas, –y la inversión pública en general– asumieron gran gravitación, acompañando el “ciclo dorado” de la industrialización sustitutiva ocurrida entre 1963 y 1974. En esos años, el crecimiento abandonó su carácter cíclico, de cortas fases de expansión y retracción precipitadas por la crisis del sector externo, y experimentó un crecimiento magro, aunque sostenido durante una década: parecía vaticinarse el final del cíclico *stop and go*¹⁸.

¹⁷ Categoría operativa que refiere al universo conformado por las 200 firmas de mayor facturación anual que se desempeñan en los distintos sectores de la actividad económica. Véase Azpiazu et al. (1986).

¹⁸ Las discusiones intelectuales y políticas en torno a la industrialización tomaron nuevos rumbos hacia fines de los años sesenta, cuando la economía acumulaba algunos años de crecimiento sostenido, y el proceso de industrialización mostraba signos de mayor madurez, como el crecimiento de las exportaciones industriales, mayor integración del sistema industrial y la incorporación de desarrollos tecnológicos importantes en diversos segmentos de la producción industrial. Desde allí, la discusión central pasó a ser, como demuestran ampliamente Odisio y Rougier (2017:244-245), sobre cuáles eran los límites de la estrategia de industrialización vigente: crecieron los cuestionamientos a la extranjerización, el carácter sobreprotegido de la industria local y la necesidad de otorgarles competitividad para impulsar las exportaciones industriales. De

El Estado, tanto como el capital extranjero y una fracción del capital industrial local, fue un actor central y decisivo de ese proceso, promoviendo o asumiendo a su cargo actividades que permitían expandir la sustitución de importaciones y reducir, en efecto, la brecha negativa en el sector externo. En particular, se desarrollaron nuevas y grandes empresas en la industria básica, algunas controladas directamente por empresas estatales, otras fuertemente apoyadas por el Estado mediante políticas crediticias y fiscales (Rougier y Raccanello, 2021). Así, en términos generales, las empresas públicas demostraron dinamismo en sus inversiones, niveles de producción e ingresos. Junto a ello, por cierto, y como veremos para el caso de ENTel, se acumularon diversos problemas de desempeño (relación tarifas, precios e inflación; niveles de productividad y salario, con sus efectos en la estructura de costos y capacidad de inversión a mediano plazo; capacidad de renovación e innovación tecnológica, etc.), que guardaban estrecha relación con las formas específicas que asumió la conducción estatal de las empresas públicas y las fuertes inestabilidades políticas a nivel nacional, que dificultaron la creación de estructuras y cuerpos burocráticos sólidos.

Aunque no fue inocua para el funcionamiento de las empresas, la inestabilidad política característica del período ocurrido entre los golpes de Estado a Perón y a Isabel de Perón (1955-1976) e incluso el predominio de administraciones “libre-empresistas” no impidieron que la expansión del Estado empresario continuara su marcha. Sumado a la tendencia “natural” de las empresas a su crecimiento y las necesidades socioeconómicas profundas ya referidas que le dieron origen e impulso (Schvarzer, 1979), el elemento que consideramos central radica en que, durante aquel largo período, las disputas políticas, muchas veces virulentas, se erigieron esencialmente en torno a la direccionalidad del proceso de industrialización, sin impugnar de base su existencia. Las importantes discusiones intelectuales en torno a la tesis del agotamiento de la ISI, analizadas con precisión por Reche (2015 y 2019), compartían como denominador común un profundo optimismo respecto a que era posible la conquista de un modelo de desarrollo industrial exitoso, con sus efectos virtuosos en términos de bienestar social¹⁹. En ese sentido,

ese modo, se pensaba, la economía podía sortear su histórica dependencia respecto a la suerte de las exportaciones agropecuarias en la provisión de divisas.

¹⁹ Como bien señala Reche (2015), la transformación en los posicionamientos de Celso Furtado a partir de 1966, con la publicación de su clásico “Subdesarrollo y estancamiento en América Latina”, marca un tipo de análisis sobre la industrialización sustitutiva bien diferente: cercano a las teorías de la dependencia, se entiende que los procesos de industrialización en América Latina no conducían a la autodeterminación ni al desarrollo sostenido; estos objetivos eran un imposible en el marco de la economía capitalista global. La ISI era una nueva forma de la dependencia. Aun

incluso los discursos de la eficiencia y la libertad de empresa (especialmente marcados durante el período de Onganía) asumían como presupuesto la virtud de la industrialización en tanto sustrato del desarrollo económico. Así, la persistencia de un extenso *consenso industrialista*²⁰ (Odisio y Rougier, 2017), aun con las controversias que convivían en su seno, explica que durante el largo período entre 1955 y mediados de 1970, el Estado empresario en general y las empresas públicas en particular crecieran con relativa independencia de la inestabilidad política dominante.

Las expectativas en torno a consolidar el Estado empresario como principal agente de desarrollo y promotor de mejores condiciones distributivas –como inductor de precios relativos favorables a la actividad industrial y sostén del poder adquisitivo del salario– se vieron progresivamente frustradas desde mediados de la década de 1970. Junto a los problemas de conducción y desempeño previamente existentes, tanto las profundas transformaciones operadas por la última dictadura militar en la estructura social y económica argentina –iniciando un proceso de expansión y predominio de las actividades financieras sobre la inversión industrial, un acelerado proceso de concentración del capital y la consolidación de un patrón de distribución del ingreso regresivo (Schvarzer, 1986 y 1998; Basualdo, 2006)– como los avances limitados en la enajenación de activos públicos entre 1976 y 1989, produjeron efectos nocivos en el funcionamiento general del Estado empresario. Al interior de ese proceso, sin embargo, existieron numerosas contradicciones, marchas y contramarchas. En ese sentido, señalar la crisis progresiva del Estado empresario, fechada muchas veces en 1976, no debe soslayar que, incluso en el seno del gobierno militar²¹, existieron numerosas resistencias a la implementación de una política extendida de privatizaciones.

Como bien sostiene Heredia (2022: 51), las autoridades del Proceso coincidían más en la voluntad de disciplinar a los trabajadores asalariados que en el deseo común de

así, se señalaban los avances que la industrialización argentina y latinoamericana había demostrado. El camino era una industrialización no capitalista.

²⁰ El trabajo de Odisio y Rougier (2017) demuestra la evolución de las discusiones intelectuales y políticas sobre la industrialización argentina (y su traducción en numerosas e importantes revistas y documentos de circulación pública y política) que produjeron un fuerte y extenso consenso en torno a las virtudes de la industrialización entre amplios sectores sociales y económicos.

²¹ Para conocer en profundidad las disputas entre las tres fuerzas durante la última dictadura militar, así como la distribución inestable de los aparatos estatales, consultar Canelo (2004). En ese mismo sentido, Pucciarelli (2004), sostiene que la coexistencia tensa e inestable de tradiciones liberales y estatistas en el elenco gubernamental de la última dictadura, dio lugar a una modalidad de intervención estatal caracterizada como *liberal corporativa*.

imponer un capitalismo más “abierto y competitivo”; de allí que sus políticas “fueron mucho más coherentes en la represión sindical y política y en la erosión de la capacidad adquisitiva de los salarios que en la limitación de las protecciones y prebendas de las que había gozado el capital nacional”. En ese sentido, como demostraron Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986), la desregulación financiera y la apertura comercial golpearon a numerosas empresas nacionales al mismo tiempo que una porción privilegiada de la elite económica vio acrecentado su poder económico mediante diversos beneficios impositivos y crediticios. De allí que los efectos disciplinantes de la (fallida) política anti-inflacionaria sobre la industria dieran como resultado, a su vez, la retracción progresiva de la actividad fabril, disminuyendo fuertemente su peso relativo respecto a otras actividades (primarias y de servicios) y perdiendo progresivamente su carácter de principal dinamizador de la economía argentina (Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Odisio, 2017)²².

El quiebre del *consenso industrialista* se encarnó con particular vigor al interior de las fuerzas armadas: desplazados del centro de la escena, ocupado por Martínez de Hoz y los sectores neoliberales, los grupos castrenses que aún mantenían una posición favorable al incentivo estatal de la actividad industrial resguardaron su alicaída influencia en las empresas públicas (Canelo, 2004). Las principales empresas industriales y de servicios bajo propiedad estatal fueron, para estos sectores de las Fuerzas Armadas, “territorios desde los cuales no sólo se encargaron de bloquear el ambiguo ‘anti-estatismo’ del elenco económico sino también de profundizar el intervencionismo estatal que proclamaban combatir los funcionarios del ala económica” (Canelo, 2004: 260).

No resulta sorprendente, en ese contexto, que la performance general de las empresas públicas durante la última dictadura haya sido heterogénea y contradictoria. Para muchas empresas de la SIGEP, su tendencia general en concepto de desempeño económico fue negativo respecto al período 1966-1973 (Ascencio e Iramain, 2021). Durante el decenio 1974-1983, en términos del conjunto agregado, la inversión real fija descendió un 28%, los precios y tarifas asumieron un comportamiento errático, pero con tendencia negativa, y los salarios descendieron fuertemente (-20,7%), al mismo tiempo que existió un aumento general en la producción (PBI de las empresas) y la productividad

²² En conjunto, estos autores han referido a la desarticulación de un *régimen social de acumulación* (Nun, 1987; Morón y Caro, 2013) y la progresiva imposición de uno con características bien diferentes, centrado en la valorización financiera del capital (Basualdo, 2006).

del trabajo, asociada centralmente a la expulsión masiva de trabajadores (Ascencio, 2021).

Los estudios agregados realizados para las empresas públicas en el largo plazo demuestran dos elementos de importancia. La desarticulación de la ISI durante el último gobierno militar (Hirschman, 1987), que provocó una suerte de desorientación programática en el rol de las empresas estatales, no significó que dejaran de cumplir un rol macroeconómico fundamental: como bien explicita el trabajo de Pirker (1991), la participación de las empresas en el PBI de la economía argentina creció desde el 7% en 1970 hasta el 8,9% en 1989, al igual que su nivel de actividad, que, tomando valor inicial de referencia a 1970, fue del 114% en 1971 a 178% en 1989. En aquellas variables que experimentaron un derrotero negativo (inversión real fija y empleo) respecto al año de base ubicado en 1970, su disminución fue significativamente menor a la demostrada por el conjunto de la economía nacional. Si bien estos números reflejan menos el avance de estas empresas que la retracción económica general ocurrida desde 1975 en adelante, tanto la bibliografía especializada como las fuentes demuestran que las empresas públicas fueron un actor económico central no sólo durante períodos expansivos sino también recesivos, amortiguando la caída²³.

Así, analizados en detalle, los desempeños económicos durante la última dictadura (y de modo similar hasta 1989) fueron dispares: en algunas empresas fueron positivos, en otras regulares y en otras marcadamente negativos. Según explicitaremos con mayor detalle, ENTel demostró un derrotero entre regular y positivo.

1.2.1. ENTel en el ojo de la tormenta: especificidades que la constituyen como caso de estudio relevante.

Cuando la democracia retornaba al país, ENTel se había consolidado como una de las principales empresas públicas de Argentina y se posicionaba cómodamente entre las principales empresas de servicios públicos en general. Tal como expresa Schvarzer (1979: 63), “solamente las ganancias de Gas del Estado o ENTel en 1977 superan la facturación total de cualquier empresa industrial argentina con excepción de las 25 primeras”. En

²³ La importancia de las principales empresas dentro de la SIGEP al respecto puede dimensionarse de modo más preciso si observamos la relación entre el PBI de este conjunto de empresas públicas y el PBI global de la economía. El PBI de las empresas demostró un aumento del 3% anual promedio entre 1970 y 1975, de 2,9% entre 1976 y 1983 y de 2,8% entre 1984 y 1989, mientras que el PBI general en dichos períodos fue de 2,9%, 0,4% y -1% respectivamente (Pirker, 1991: 72).

términos de volumen de ventas, tal como expone Ascencio (2023), ENTel se mantuvo entre 1975 y 1989 entre las primeras 11 dentro del *ranking* de las 200 más destacadas. Debe subrayarse que, durante el período democrático, por efecto del plan Megatel, estuvo entre el séptimo y el cuarto lugar hasta su privatización. Aún pese a las profunda e histórica inestabilidad en valor de la tarifa telefónica, y una marcada caída durante el período de Alfonsín (cercana al 40% entre puntas), el volumen de las ventas demuestra la magnitud de la empresa; observaremos luego, sin embargo, los efectos nocivos de la política tarifaria durante el Megatel respecto a la capacidad de inversión.

La empresa de telecomunicaciones representó una suerte de “modelo clásico” de empresa estatal argentina. Nacionalizada durante el primer peronismo, bajo el intento transitorio de convertirla en empresa mixta, y luego consolidada como empresa monopólica de servicio público, expresó en su funcionamiento las tensiones y falencias comunes a las grandes empresas del Estado, fundamentalmente vinculadas a la capacidad de planificación de la expansión y compatibilización entre las necesidades “empresarias” y sus funciones específicas (servicio telefónico) y estructurales (precios relativos o distribución del ingreso). En parte, su posición representativa en el extenso Estado empresario constituyen a ENTel en un caso de estudio que permite iluminar elementos comunes a las grandes empresas públicas en Argentina. Sin embargo, los aspectos compartidos por ENTel no acaban por justificar en extenso su valor como estudio de caso. Para ello, es necesario conocer cuáles fueron las especificidades que le otorgaron a ENTel especial relevancia durante el período.

En primer lugar, la industria de las telecomunicaciones experimentó, desde los inicios de la década de 1970, una verdadera *revolución tecnológica* (OECD, 1979; Ernest, 1980; Herrera, 1989; Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1987), caracterizada por el paso vertiginoso de la tecnología mecánica y electromecánica hacia la “semielectrónica” y, poco después, a la digital o electrónica. Si durante gran parte del siglo XX la industria de las telecomunicaciones había funcionado bajo el dominio de la tecnología analógica sin cambios sustanciales, en un lapso de 15 años ocurrieron transformaciones mayúsculas, con un impacto no sólo en el sector, sino en el conjunto de la actividad industrial, a tal nivel que se ha concebido al complejo electrónico –y en especial al de las telecomunicaciones– como el factor clave de la por entonces denominada “tercera revolución industrial” (OECD, 1979; Ernest, 1985). El carácter de “núcleo” o “factor llave” de una nueva revolución industrial radicó, para diversos autores, en la capacidad

del nuevo paradigma tecnológico de resolver las restricciones al proceso de acumulación dominante provenientes de la naturaleza en general y la fuerza de trabajo en particular: reducir el costo de las materias primas e incrementar la extracción de plusvalor posibilitaban sortear limitaciones estructurales, dinamizando la producción y la reproducción ampliada del capital. Como afirman Lahera y Nochteff (1988: 26), la microelectrónica –con fuerte impacto en las telecomunicaciones– constituyó fundamentalmente “la respuesta de las grandes organizaciones estatales y privadas de los países más avanzados a la crisis que se desencadenó a fines de los años sesenta”²⁴.

El proceso de reestructuración industrial iniciado en los países desarrollados, asociado a las nuevas tecnologías, importaba serias amenazas para la competitividad de las industrias en América Latina, según advertía tempranamente la CEPAL en sucesivos documentos publicados desde principios de la década del ochenta. Más aún, librada a su azar, sin planificación estatal para su introducción en la región, la difusión veloz de las nuevas tecnologías en los países desarrollados conducía a profundizar las distancias entre las estructuras productivas del centro y la periferia: sin capacidad de competir y en el marco de un proceso de internacionalización y fragmentación de la producción, la reducción del “costo salarial” se impondría como estrategia para retener el capital extranjero. Por ello, sostiene un documento posterior (CEPAL, 1989: 65), para economías con industrializaciones frágiles y tardías el desafío resultaba doblemente difícil, puesto que “se enfrentan a la necesidad de definir una estrategia de transición hacia un nuevo patrón industrial sin haber incorporado y aprovechado plenamente la potencialidad del patrón anterior”.

A las dificultades estructurales se agregaban coyunturas signadas por las agudas crisis de endeudamiento externo y crisis fiscal. En efecto, ENTel se encontraba atravesada, durante la transición democrática, por los desafíos y contradicciones que imponía el desarrollo tecnológico para una economía dependiente en crisis. Dicho contexto, entendemos, importaba un desafío especialmente agudo para las capacidades estatales de la empresa pública de telecomunicaciones. La introducción de las nuevas tecnologías no era sencilla, implicaba reorganizar buena parte de la infraestructura en

²⁴ Junto a ello, se desarrollaron nuevas formas de organización y gestión de la producción, que marcaron la emergencia de un nuevo modo de acumulación y un nuevo *espíritu del capitalismo* (Boltansky y Chiapello, 1999). En efecto, la financiarización del capital fue un proceso orgánico y concurrente al desarrollo de nuevas tecnologías al interior del proceso de producción industrial y novedosas metodologías de disciplinamiento y gestión.

función de los nuevos equipos telefónicos, iniciar procesos de aprendizaje y adaptación tecnológica y formar mano de obra calificada.

En segundo lugar, durante la transición democrática, ENTel fue objeto de continuas críticas y debates políticos, hecho que puede observarse en la centralidad otorgada en los principales periódicos de circulación nacional a la evolución de la empresa y la prestación del servicio telefónico. Entre otros motivos, dicha centralidad se explica por la fuerte presencia cotidiana del servicio público prestado, que habilitaba o inhabilitaba el conjunto de las comunicaciones nacionales e internacionales para más del 90% de la sociedad argentina, en un contexto de renovación tecnológica acelerada. La masificación del teléfono extendió las desconocidas formas de relación intersubjetiva que emergieron con su invención: en un hecho antes inimaginado, estaba ahora al alcance de muchos la posibilidad de combinar presencia sonora y ausencia física, establecer comunicación simultánea desde cualquier parte del mundo.

El teléfono, primero *fijo* tras la posterior aparición del *móvil*, se consolidó durante el siglo XX como un verdadero dispositivo modernizante. Su lugar en el lazo social cotidiano, integrado crecientemente en las prácticas políticas, económicas y culturales, lo posicionó además entre el selecto grupo de artefactos capaces de simbolizar, fijar, procesos y hechos históricos²⁵. Así, el teléfono se había convertido en un *símbolo de modernización social*. De allí que las deficiencias acumuladas en la prestación del servicio telefónico, en un mundo que se comunicaba en una densidad y con una velocidad cada vez mayor, sirvieron, en el discurso privatista, como confirmación de su diagnóstico respecto a los efectos del control estatal de actividades productivas. En los países desarrollados la densidad telefónica aumentó significativamente en los años 70, pero en Argentina y los países periféricos en general, la masificación del teléfono fue más lenta y desigual. Argentina, que presentaba números comparativamente mejores a los países de América Latina respecto al servicio telefónico, se encontraba muy lejos de los estándares de calidad y densidad de los países desarrollados (CEPAL, 2005). Para 1975, la densidad

²⁵ Así fue con el conocido “teléfono rojo” que conectaba el 5 de abril de 1963 a los presidentes J.F. Kennedy, en Washington, Estados Unidos, con N. Jruschov, en Moscú, núcleo político de la extensa Unión Soviética. Estrictamente no era un teléfono y tampoco era rojo, pero, aun así, insiste Kohan (2022: 110), “esa figura, la del teléfono, llegó a simbolizar toda una era, la de la Guerra Fría”. Años después, cuando ya lograba desembarazarse de su condición fija, condensó en torno a su figura buena parte de las fascinaciones, y temores, que provocaba la nueva etapa tecnológica del capitalismo, caracterizada por el avance imponente de la industria electrónica.

telefónica argentina (cantidad de teléfonos cada 100 habitantes) era cercana a 10, mientras que en España, Francia e Italia era mayor a 20 y, en los más desarrollados al respecto – Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña– eran del 67, 55 y 36,3 respectivamente (Otero Carvajal, 2007).

Así, y como tercer elemento, la empresa de telecomunicaciones fue la que dio inicio al amplio y profundo proceso de privatizaciones realizado durante la década de 1990, oficiando como “punta de lanza” o “mascarón de proa”²⁶ (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001). Junto a ello, la privatización de ENTel, con la veloz renovación tecnológica efectivamente impuesta por las empresas beneficiadas poco tiempo después, se convirtió en el ejemplo prodigio, por parte de funcionarios, dirigentes y empresarios, de una supuesta modernización social y estatal general. De ese modo, como “mascarón de proa” primero y “ejemplo de modernización” después, ENTel ocupó un lugar particularmente destacado en la trama política y social de las privatizaciones, que torna necesario conocer en profundidad el derrotero de ENTel durante los años ochenta.

Cuando todos estos elementos se desplegaron en la década del ochenta, ENTel acumulaba una larga historia iniciada durante el primer peronismo. Esa larga genealogía se presentó al inicio del período democrático bajo diversas limitaciones que representaban desafíos de magnitud para las autoridades de ENTel y los organismos estatales vinculados. Recuperar sintéticamente la historia permite dimensionar el sentido de las promesas esgrimidas en democracia y los condicionamientos que resistían el impulso de la voluntad.

1.3. ENTel en perspectiva histórica. De las ilusiones fundacionales a las urgencias del período democrático

Como antítesis de lo sucedido a principios de 1990, cuando la privatización de ENTel inauguró el extenso y profundo proceso de privatizaciones, la nacionalización ocurrida en septiembre de 1946 de la United River Plate Telephone Company, filial local de la International Telephone and Telegraph Company (ITT), fue la primera experiencia de control estatal de una empresa de servicios públicos realizada por el gobierno peronista

²⁶ La expresión es en realidad la traducción al castellano realizada por los autores de un concepto formulado en inglés (*flagship*) en un documento publicado por el Banco Mundial (“*the flagship role of telecom privatizations*”) donde recomendaba iniciar procesos de privatización con las empresas telefónicas como banderas insignias. La atracción de capitales que producía un mercado en franca expansión podía preparar el terreno, sostiene el documento, para procesos de privatización más amplios.

y el primer impulso de un proceso intenso de ampliación de las actividades productivas y empresarias del Estado argentino que continuó durante décadas (Belini, 2015). Así, con la creación de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), luego denominada Teléfonos del Estado y pocos años después renombrada como ENTel, se abrió paso a un período de más de cuarenta años de control estatal de la producción del servicio telefónico. Pretendemos en estas páginas exponer, sintéticamente, el derrotero histórico de la empresa, identificando cambios y continuidades en su funcionamiento económico y político-burocrático.

Si bien el proceso de estatización de empresas en Argentina ocurrió al compás de una tendencia general, en las sociedades capitalistas de la segunda posguerra, a la nacionalización de las grandes empresas de servicios públicos y extensión de la intervención estatal en la economía, existieron justificaciones diversas en cada caso nacional y en las diversas decisiones de estatización (Comín y Díaz, 2004; Millward, 2005). Más allá de las funciones y motivaciones estructurales vinculadas a la creación de las empresas públicas en economías periféricas como la argentina, los estudios históricos pormenorizados respecto a la formación del Estado empresario indican que, ya durante el período peronista, las formas particulares que asumieron las nacionalizaciones fueron el resultado menos de una política estatal plenamente definida y coherente que de pujas entre intereses específicos y actores con poderes asimétricos de incidencia en el Estado, planificaciones sectoriales acotadas e improvisaciones en la urgencia (Belini, 2017).

En el caso del servicio de telecomunicaciones, la nacionalización comenzó bajo el intento de crear una empresa de capital mixto que, por el escaso interés de inversión de sectores privados, fue rápidamente convertida en empresa plenamente estatal con el nombre de Teléfonos del Estado. El peronismo intentó con el EMTA, al igual que con otras empresas, formas de asociación público-privada a fin de garantizar inversiones más robustas en áreas que requerían ingentes recursos para su despegue: de ese modo, la nacionalización pretendía constituirse en un ejemplo de “argentinización” de empresas de servicios controladas por capitales foráneos, según expresaba el entonces ministro de Economía, Miguel Miranda. El objetivo central, más que una manifestación política e ideológica antiimperialista, era “reducir la sangría de divisas que implicaba el control extranjero sobre las empresas de servicios públicos y, al mismo tiempo, alentar la participación de capitales privados argentinos” (Belini, 2015: 157).

Como ocurrió en otros casos, la estatización no despertó en el capital extranjero involucrado una reacción adversa ni le significó pérdidas económicas. Por el contrario, para la gran corporación inglesa, el paso de su filial argentina a manos del Estado importaba beneficios a corto y mediano plazo, por dos motivos centrales: el precio elevado de su venta y, esencialmente, el acuerdo que le garantizaba por diez años un rol privilegiado como proveedora de insumos y equipos telefónicos mediante la nueva empresa instalada en el país, Standard Electric. Con mercado asegurado y precios sobrecargados, la empresa extranjera se aseguraba una rentabilidad elevada con escasa incertidumbre hacia el futuro.

En efecto, con la estatización de la empresa de telecomunicaciones el peronismo pretendía, fundamentalmente, además de ejercer el control estatal sobre un área globalmente considerada estratégica para la defensa nacional²⁷, limitar la salida de divisas en concepto de servicios al exterior. Para consolidar ese objetivo de forma plena, sin embargo, se debía fortalecer una industria local de telecomunicaciones capaz de producir los insumos y tecnologías necesarios demandados por la empresa de servicios telefónicos, a fin de evitar la importación masiva y afectar la balanza de pagos. En ese sentido, al igual que gran parte de los sectores industriales del país durante la ISI, estos objetivos se cumplieron sólo parcialmente, ante la débil producción de tecnología a nivel local. Por ello, si bien la industria electrónica tuvo un importante desarrollo en Argentina en las décadas del 50 y 60²⁸, el sector de las telecomunicaciones se caracterizó desde el principio por el control extranjero y la escasa producción nacional de tecnologías complejas.

Durante la primera década desde su nacionalización, la empresa estatal cosechó triunfos y desaciertos, algunos de los cuales se mantuvieron e incluso profundizaron en las décadas posteriores. Bajo una dirección ejecutiva estable –hecho que no volvió a repetirse en la historia de ENTel– se materializó una fuerte expansión de la red telefónica:

²⁷ Generalmente, los procesos de nacionalización y estatización de empresas de telecomunicaciones en el continente europeo tuvieron como motivo fundacional la defensa nacional: el control de las comunicaciones asumía un papel estratégico para coyunturas bélicas.

²⁸ La industria de *bienes electrónicos de consumo* durante la ISI (fundamentalmente radios y televisores en blanco y negro) se caracterizó en Argentina, a diferencia de los demás países de América Latina, por su magnitud y prescindencia significativa del comercio internacional: si bien su desarrollo no consistía en la generación de innovaciones mayores, sí en su “creciente capacidad de ingeniería de productos y procesos, que permitía incorporar innovaciones mayores y realizar procesos adaptativos” (Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1987: 65). Según los autores, la tecnología de producto del subsector referido se mantuvo, durante la segunda industrialización sustitutiva, cerca de la frontera mundial y garantizaba gran parte de la demanda interna, permitiendo en ese rubro una balanza de pagos favorable.

el número de líneas creció a un ritmo de 6% anual y el de teléfonos instalados, a un 7% (Belini, 2015). Con esa expansión, entre 1946 y 1955 la densidad telefónica –medida por la cantidad de teléfonos cada 100 habitantes– también creció de forma notable. Como efecto esperable de esta expansión, se acrecentaron las solicitudes de instalación por parte de la ciudadanía, que veía posible el acceso a un artefacto tecnológico hasta entonces sólo asequible para un segmento reducido de la sociedad argentina. Sin embargo, las solicitudes avanzaban, lógicamente, a un ritmo significativamente mayor que la capacidad de instalación de líneas y artefactos por parte de la empresa. Esto condujo a que, ya en el período peronista, se produjese una brecha amplia entre oferta y demanda telefónica.

Este fenómeno, que devino en un problema crónico durante las décadas posteriores, no fue, sin embargo, exclusivamente el efecto razonable de un aumento exponencial de las solicitudes, sino también de un comportamiento fluctuante en la inversión empresarial, observable mediante la evolución de la demanda estatal anual de insumos y equipos. Como bien indica Belini (2015), la expansión telefónica medida entre puntas (1946 contra 1955), que demostró un gran crecimiento, no debe ocultar las oscilaciones en la demanda de la empresa y el ritmo de instalación de líneas, que dificultaba enormemente la capacidad de acompañar la evolución ascendente de las solicitudes. Al mismo tiempo, el comportamiento señalado significaba para las empresas proveedoras operar, durante varios años, con una amplia capacidad ociosa: todo ello atentaba, a su vez, contra la posibilidad de exigirle a las empresas proveedoras que desarrollen estrategias efectivas de internalización tecnológica que redujera la dependencia con los países centrales (en este caso, con las casas matrices ubicadas en el exterior).

Estos problemas se asentaban, finalmente, en la tensión estructural, constitutiva de toda empresa estatal, entre la capacidad de financiamiento de la empresa y el cumplimiento de las demandas distributivas. Las resoluciones parciales a esa tensión dependen en buena medida de la estabilidad de las variables macroeconómicas y la gestión estatal de las empresas. Según explica Belini (2015: 169), bajo un régimen tarifario anticuado (establecía un precio fijo mensual y no por llamada, lo que permitía realizar gran cantidad de llamadas por un precio fijo) y marcadamente favorable al usuario (precios retrasados respecto a la inflación)²⁹, los costos operativos de la empresa y,

²⁹ Según explicita Belini retomando las fuentes disponibles para período peronista e inmediatamente posteriores a este, las tarifas, incluso pese a las actualizaciones realizadas en

fundamentalmente, el capital necesario para sostener e incrementar la inversión fueron asegurados en distintas ocasiones por el Tesoro Nacional, en una economía que ya padecía la insuficiencia de divisas para nutrir el proceso de industrialización en marcha. Si bien los resultados financieros de la empresa fueron positivos durante el primer peronismo, no eran suficientes para acompañar el ritmo de inversión con el de la demanda del servicio, que precisaba no sólo expandir la capacidad de instalación de líneas sino también –con igual importancia– impedir la obsolescencia tecnológica.

Al mismo tiempo, la relación entre el salario de los trabajadores telefónicos, la magnitud del personal y la productividad fue en detrimento de la capacidad de inversión de la empresa estatal: si para 1946 los salarios representaban el 40% de los egresos, en los inicios de 1950 significaban el 60% (Belini, 2015: 173). Este fenómeno no pasó desapercibido para la administración gubernamental, que para 1949 había ingresado en serios conflictos con el sindicato telefónico. El análisis profundo sobre la contradicción entre el imperativo “microeconómico” y el distributivo debe contemplar –tarea aún no realizada– las relaciones existentes entre la empresa y los organismos del Estado que ejercían sobre esta una influencia directa o indirecta, a fin de conocer el modo en que las exigencias y objetivos de los aparatos estatales impactaron sobre la evolución de ENTel en su período formativo.

Así, junto al éxito de la expansión telefónica que honraba la promesa estatal de extender el servicio telefónico a precios accesibles, la primera década del servicio público telefónico dejaba, al menos, tres grandes condicionamientos hacia el futuro: a) dificultades para materializar una política estable de inversión que acompañe el crecimiento de la demanda; b) escasa capacidad de producción local de tecnologías de telecomunicaciones, incluso en el período previo a la revolución tecnológica ocurrida en el sector; y c) una estructura oligopólica del mercado de provisión de insumos y equipos telefónicos.

1.3.1 ENTel entre 1955 y 1976: expansión e inestabilidad político-institucional

Pocos meses después del golpe de Estado de 1955, la empresa fue renombrada como ENTel. La irrupción de la autoproclamada Revolución Libertadora inició un largo período en la vida nacional signado por una profunda inestabilidad política e institucional,

1949, 1952 y 1955, si bien permitían captar un excedente respecto a los gastos de explotación y operación no lograban cubrir los costos de instalación, horadando las posibilidades de inversión.

caracterizada por la sucesión de gobiernos militares-dictatoriales y civiles semidemocráticos (mientras se mantuvo la proscripción al peronismo). Como hemos mencionado, la sucesión de administraciones ideológicamente opuestas, aunque bajo el predominio de gobiernos liberales, no sólo no significó la desarticulación ni reducción – absoluta o relativa– del Estado empresario, sino su expansión.

Sin embargo, *la inestabilidad política no fue inocua para la vida de ENTEL y las empresas públicas en general*. Con “inestabilidad política” no pretendemos referir a un cómodo eufemismo: fue el efecto perceptible de hondas contradicciones sociales, entre grupos, clases y fracciones de clase, en un camino fallido por la estabilización de la dominación política por parte de las elites económicas predominantes³⁰.

En primer lugar, diversos trabajos (Berlinsky, et al., 1977; Nuñez Miñana y Porto, 1982; Boneo, 1980) demuestran, aunque desde interpretaciones diferentes, el comportamiento oscilante y cíclico de los precios y tarifas de las empresas públicas en el largo período ocurrido desde mediados de los años cincuenta³¹ a mediados-fines de los setenta: utilizado como instrumento antiinflacionario (distributivo) por algunas administraciones gubernamentales y como variable de recuperación del déficit fiscal (y financiamiento empresario) por otras, correlacionándose de forma negativa e inversa con la evolución inflacionaria. De ese modo, aseguran Nuñez Miñana y Porto (1982), se sucedieron ciclos, generalmente coincidentes con cambios en el signo político del gobierno, de rezago tarifario en años de inflación elevada que preceden a períodos de recomposición de precios y tarifas³².

³⁰ Siguiendo a O'Donnell (1977), las dificultades por parte de las fracciones dominantes del capital por convertir su dominio en *dirección* hegemónica no se explican centralmente por la excepcional situación de “empate hegemónico” entre la “alianza defensiva” constituida por el sector más débil de la burguesía industrial y los trabajadores asalariados urbanos frente a la “gran burguesía” (capital extranjero) y la burguesía pampeana, sino, fundamentalmente, por la estrategia *pendular* que le permitió a la gran burguesía industrial –único miembro estable en las alianzas gobernantes– optimizar sus intereses en cada movimiento cíclico de la política argentina: de ese modo, aseguró su dominio desplazándose hacia los polos, contribuyendo decididamente a la espiralización de los conflictos político-institucionales y recurrentes crisis económicas.

³¹ Algunos de los estudios mencionados incorporan la década peronista al análisis, en la cual las tarifas y precios asumieron un comportamiento declinante respecto a la inflación. Sin oscilaciones pronunciadas, para Nuñez Miñana y Porto (1982), en esos años ocurrió un “gran rezago” tarifario. Tras el derrocamiento de Perón, la evolución se torna oscilante, asumiendo, gráficamente, un movimiento “en serrucho”.

³² De ese modo, los autores discuten con los estudios que identificaban, como Díaz Alejandro (1970) y Mallon y Sourrouille (1975), una tendencia de deterioro tarifario sostenido e ininterrumpido respecto a la evolución de la inflación en el país.

En la interpretación de Boneo (1980), el énfasis cambia –subrayando como variable central el signo ideológico y político de los gobiernos– pero la conclusión es similar. El comportamiento cíclico en los precios y tarifas producen una paradoja permanente: en las administraciones “distribucionistas-estadistas”, sostiene el autor, la retórica en favor de las empresas públicas y su rol económico y distributivo se acompaña, por efecto de la decisión de mantener los precios constantes frente a una inflación creciente, de un progresivo deterioro de sus capacidades financieras. De modo contrario, en los gobiernos “liberales-privatistas”, el discurso eficientista coincide, a fuerza de su “realismo tarifario”, con una recomposición de las finanzas empresarias y su productividad, aunque esta ocurriera fundamentalmente vía despidos y reducciones salariales³³.

El caso de ENTel, pese a la escasez de estudios específicos para este período, es coincidente con lo expuesto para buena parte de las principales empresas públicas. Sobre la base del monopolio sobre el servicio, que permitía a las administraciones gubernamentales fijar tarifas (e incidir en los precios relativos) con cierta independencia de las “fuerzas de mercado”, el precio del pulso telefónico sirvió como instrumento de política económica (antiinflacionaria o como variable de reducción de déficit fiscal). En ese marco, ENTel se caracterizó por un crecimiento excesivamente fluctuante de la demanda estatal de insumos y equipos, asociada a una política errática de inversiones, que, junto a la exigua y lenta incorporación de tecnología y baja productividad de la fuerza de trabajo, presionaban sobre los costos operativos³⁴. Aun así, la dinámica de la producción fue creciente en el largo plazo y sirvió como estímulo a la actividad industrial, sectorial y general.

³³ En el estudio de Boneo (1980) se incluye el análisis de los primeros años de la última dictadura militar, inscribiéndola como expresión de los regímenes políticos “liberales-privatistas”. Sin embargo, los trabajos tanto de Schvarzer (1986) como Ascencio e Iramain (2021) demuestran que durante la administración dictatorial las hipótesis corroboradas para las décadas previas no se cumplen enteramente, puesto que en ese período las tarifas asumieron un comportamiento especialmente errático, con marcados altibajos que no siempre acompañaron al proceso inflacionario, pero con una tendencia general negativa, a diferencia de los gobiernos definidos como “liberales privatistas”.

³⁴ Los datos disponibles y diversas interpretaciones expresan que el fenómeno de los costos operativos en muchas empresas públicas –más que la existencia de márgenes escasos de ganancia– se tornó particularmente problemática. En tanto producen en el marco de una sociedad capitalista, sin inversiones permanentes en tecnología, que posibilitaran sustentar la política salarial con incrementos en la productividad, y la existencia de sobrepuestos fijados por las empresas proveedoras, con su impacto sobre la estructura de costos, la capacidad de las empresas por cumplir sus funciones estratégicas (incluyendo a las distributivas) se dificultaba por su escasa competitividad. Para conocer datos específicos sobre las empresas públicas en Argentina durante el período 1950-1974, consultar: Estudios e Informes de la CEPAL, n°21, 1983.

En segundo lugar, la inestabilidad político-institucional inaugurada por el golpe de Estado de 1955 –y resuelta violentamente mediante la imposición del Terrorismo de Estado en 1976– provocó que la expansión del Estado empresario y planificador resignificado por el desarrollismo predominante (Rougier, 2004) ocurriera junto a la “progresiva degradación de los elencos estatales y la creciente pérdida de autonomía del estado en un contexto de consolidación de la lógica corporativa como modalidad privilegiada en la mediación de intereses” (Berrotarán y Pereyra, 2011: 158). En ENTel, al igual que en muchos otros casos, se tornó una tarea dificultosa la consolidación de una estructura burocrática sólida para la dirección de las empresas: la necesaria profesionalización de equipos directivos y su estabilidad en el tiempo fue, con la excepción de un sector de empresas pertenecientes a Fabricaciones Militares, inexistente en un Estado que asumía extensas y diversas actividades productivas.

Si observamos el tiempo de rotación en los cargos de dirección ejecutiva de ENTel, es posible dimensionar la cristalización del contexto institucional y político en la vida de la empresa de telecomunicaciones. Tal como demuestran las fuentes consultadas, la correlación existente, tras el derrocamiento del primer gobierno peronista, entre la corta duración de las autoridades del Poder Ejecutivo y la rotación elevada en la dirección ejecutiva de ENTel resulta sorprendente. La duración media en el cargo presidencial fue entre 1955 y 1976 de un año y ocho meses, mientras que en ENTel, para el mismo período, de un año y cuatro meses (Memoria y Balance ENTel, 1987: 2). Al observar las fuentes, nos encontramos con que, si a esta comparación le sumamos la inestabilidad profunda en los puestos intermedios del Estado, sujetos a los vendavales de la política nacional, el cuadro se agravaría aún más. En este sentido, la ruptura con el período peronista fue evidente: entre inicios de 1948 y principios de 1955 se mantuvo el mismo director ejecutivo y bajo el mismo mandato presidencial. Entre 1955 y 1990, según los cálculos que los balances de ENTel proporcionan, el promedio es de 12 meses.

La importancia de estos números, a primera vista meramente circunstanciales, radica en la manifestación de una tendencia de larga duración en la conducción de la actividad productiva del Estado: su extensión material, variable pero persistente, ocurrió bajo un Estado que perdía la capacidad de instrumentar su vocación de planificar. En efecto, el crecimiento de ENTel –y su consolidación como una de las principales empresas al interior de la cúpula empresarial– ocurrió junto a una manifiesta incapacidad de sostener diseños institucionales y decisiones estratégicas. Con costos elevados,

resultados financieros negativos o escasamente positivos y estructuras burocráticas poco robustas, la inversión dependía, muchas veces, de la capacidad de financiamiento del Tesoro Nacional, siempre sujeta a variaciones coyunturales. El objetivo de toda empresa pública no es generalmente el de acumular capital indefinidamente, como sí ocurre en toda empresa privada capitalista, sino el de cumplir con la implementación eficaz de las funciones sociales y económicas definidas (y redefinidas) por el Estado y sus aparatos específicos. Para ello sí es necesario otorgarle sustentabilidad económica. El pretendido *despegue* de ENTel y las principales empresas estatales, a fin de posicionarlas a la vanguardia de la modernización industrial en el marco de la segunda industrialización sustitutiva, encontraron en la propia dinámica estatal fuertes limitaciones.

En tercer lugar, la fuerte inestabilidad del período afectó también a las características que asumió las relaciones entre ENTel y el sector privado. Al igual que las principales empresas públicas, ENTel sirvió de estímulo a la expansión de la economía capitalista nacional, favoreciendo apreciables procesos de capitalización productiva en empresas consolidadas y alentando la creación de numerosos emprendimientos privados ligados, directa o indirectamente, al crecimiento la demanda estatal. Así, mediante este entramado interdependiente entre el sector público y el privado, las empresas estatales cumplieron un papel central en el fortalecimiento del capitalismo local (Schvarzer, 1979: 66). En el caso de las telecomunicaciones, a diferencia de los demás subsectores del denominado Complejo Electrónico, la incidencia de capitales nacionales en la producción de equipos e insumos fue reducida para los bienes más importantes, puesto que no existía en el país capacidad para competir con la tecnología producida en el exterior. Pese a ello, los vínculos entre las empresas proveedoras de ENTel y las industrias metalmeccánicas nacionales (centralmente, demanda de metales no ferrosos) no eran desdeñables (Azpiazu, Basualdo, Nochteff, 1987).

Sin embargo, este complejo económico estatal-privado, que fue creándose “sin ruidos ni estridencias” desde los años cuarenta (Schvarzer, 1979 y 1986), asumió características poco virtuosas, previo a la consolidación y expansión de los ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2009) desde la última dictadura militar. En el marco de un Estado *fraccionado*³⁵ (O'Donnell, 1997), la utilización estratégica y

³⁵ Para O'Donnell (1997: 69), las fuertes disputas al interior de la sociedad civil eran procesadas e interiorizadas en el sistema institucional del Estado, donde se expresaba no sólo el peso de las “fracciones superiores de la burguesía” sino también la capacidad de resistencia y las victorias parciales de la denominada “alianza defensiva”. La consecuencia fue que “ese Estado colonizado

planificada del denominado “poder de compra” del Estado a través de las empresas públicas para inducir estrategias de innovación tecnológica –que otorgaran competitividad a las sobreprotegidas industrias locales– fue realizada parcial y fallidamente. La demanda estatal tuvo ciertamente un efecto multiplicador sobre la actividad económica, pero se demostró ineficaz en la utilización de ese poder de compra para conducir la inversión privada en favor de procesos de desarrollo tecnológico en la industria, propulsando desde allí incrementos de productividad y otorgando dinamismo a la exportación de manufacturas.

Para el caso de las telecomunicaciones, los datos que permiten aproximarse a la expansión del servicio telefónico (en buena medida, sintetizados en el crecimiento de abonados telefónicos ³⁶) demuestran un comportamiento marcadamente errático e inestable: a un breve lapso de expansión le sucede otro de caída o retracción. La discontinuidad de funcionarios y políticas de planificación e inversión, en el marco de una economía que hasta mediados de los años sesenta alternaba ciclos de crecimiento y estancamiento, no fueron inocuas para la dinámica del sector de las telecomunicaciones y la capacidad de extender eficazmente el servicio telefónico a la sociedad. Los efectos sobre la industria de las telecomunicaciones, y especialmente sobre los dos grandes proveedores de ENTel, fueron de importancia. Los ciclos cortos y vertiginosos de expansión y caída atentaban contra la posibilidad de planificaciones a mediano plazo por parte de las empresas privadas, que debían alternar años de plena ocupación de sus factores productivos con períodos donde operaban con amplios márgenes de capacidad ociosa.

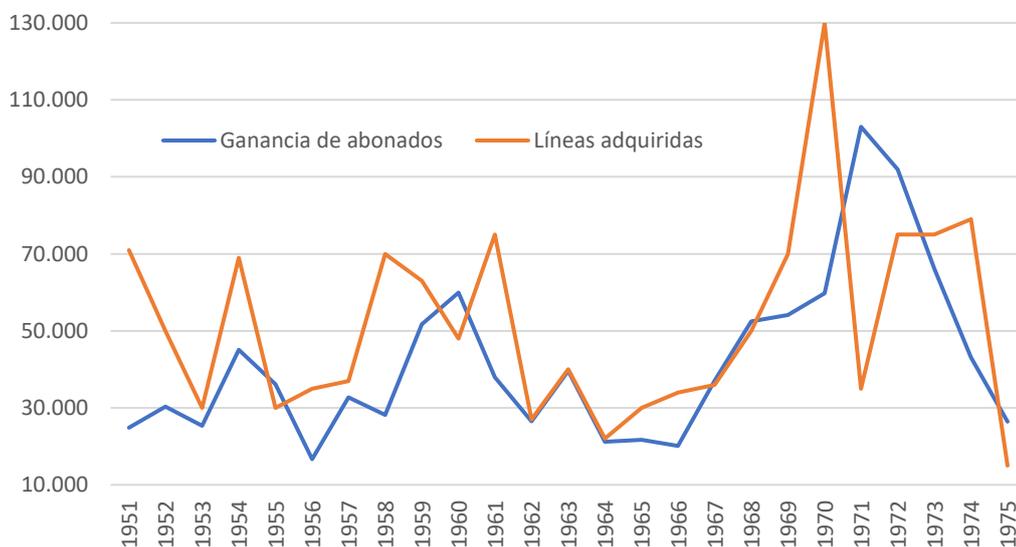
Como *recompensa* a los efectos de este comportamiento oscilante, el Estado garantizaba a las empresas proveedoras contratos que perpetuaban su control oligopólico del mercado y escasas exigencias respecto a los ritmos y características de la producción.

fue también un Estado extraordinariamente fraccionado, que reproducía al interior de sus instituciones la democratización por defecto de una sociedad civil que encontraba allí palancas para seguir empujando sus espirales”.

³⁶ Según define el propio Balance de ENTel (1986: 14), las “ganancias anuales de abonados telefónicos” es el resultado operativo y final “de todas las obras interdependientes requeridas a la expansión de los servicios (...) y de todas las actividades empresarias para poder concretar cada una de dichas obras”. De allí que la curva de ganancia de abonados expresa “el perfil fotográfico y operativo de la expansión de ENTel, como respuesta a las conducciones de las distintas administraciones”. Es por eso que este indicador demuestra un comportamiento un tanto más atenuado en sus altibajos que el demostrado por la evolución anual del número de líneas habilitadas.

Por ello, entre otras causas, la implementación de procesos de internalización tecnológica y coordinación de los procesos resultaron escasos y fallidos. En otros términos, esta dinámica atentaba contra la posibilidad de pasar de una estrategia *adaptativa* de tecnología (que, para principios de 1970, resultó en la reducción del porcentaje de productos importados en la estructura de costos de las principales firmas) a una estrategia *innovativa*, capaz de acompañar el ritmo de renovación tecnológica. Así, mediante la combinación de mercados asegurados, importación de insumos claves desde sus casas matrices y precios sobrecargados, los proveedores extranjeros radicados en el país aseguraban su rentabilidad pese a los altibajos pronunciados de la demanda estatal.

Gráfico 1 | ENTel. Cantidad de líneas adquiridas vs. ganancia de abonados (en miles). 1951-1975



Fuente: Elaboración propia en base a Herrera (1989) y datos de la Memoria y Balance ENTel 1986.

Buena parte de las contradicciones descritas hasta aquí se expresaron nítidamente en el denominado Plan Dietrich en 1968: un importante plan de adquisición de líneas a las empresas proveedoras, para que luego, en un plazo de diez años, ENTel realizara los trabajos de instalación y puesta en servicio. Este plan, sólo superado en magnitud (y con creces) por el plan Megatel de 1985, significaba la adquisición de líneas más grande realizada por el Estado desde la creación de ENTel hasta el momento. Por su impulso inicial, abrió paso a una breve e intensa expansión (observable en el Gráfico 1), aunque poco después fue seguido por una abrupta caída entre 1973 y 1975. La naturaleza de los contratos con los proveedores, analizados por Herrera (1989), demuestra el carácter fallido de la planificación empresarial y estatal en el área. La compra de tecnologías de difícil compatibilidad con la infraestructura existente, las exigencias flexibles respecto a

procesos de transferencia de tecnología y promoción a industrias nacionales, los sobrepuestos en la compra de los equipos e insumos, entre otros elementos, confluyeron para que, hacia 1973, sólo el 35% de las obras fueran efectivizadas y se iniciara, con el advenimiento del nuevo gobierno de Perón, una investigación jurídica sobre los contratos (por numerosas irregularidades en los precios y plazos acordados) que, prácticamente, paralizó la actividad durante dos años.

Cuando la disputa jurídica llegaba a un punto crítico, agudizado con la implementación por Decreto de una comisión encargada de analizar la creación de una nueva empresa estatal que asumiera la fabricación de materiales de telecomunicaciones en sustitución de los proveedores privados, se desarrolló un nuevo golpe de Estado. Inmediatamente, como gesto reconciliatorio, se dispuso el cierre de las investigaciones jurídicas y el Estado pagó como recompensa varios millones de dólares a Siemens (renombrada como Equitel) y Standard Electric (Herrera, 1989: 125) y restituyó, hasta 1979, la demanda de equipos e insumos a las empresas.

1.3.2. ENTel durante la última dictadura militar: producción del servicio telefónico en los inicios de la revolución tecnológica

La dictadura de 1976 significó cambios y continuidades con el largo período previo. Al persistir el carácter fallido en la planificación, la política errática de compras e inversión, el gobierno de facto implementó una política de descentralización administrativa al interior de ENTel, la introducción acotada de nuevas tecnologías digitales y la reestructuración parcial en el mercado de proveedores (facilitando el desembarco de un nuevo actor extranjero y el avance de grupos económicos locales mediante asociación con los antiguos proveedores). En ese marco, la empresa demostró para diversos indicadores económicos desempeños positivos, aunque los problemas en la provisión del servicio, infraestructura general, competitividad, desigualdades territoriales, entre otros, no fueron resueltos.

Al compás de la tendencia global de reestructuración progresiva de las formas de gestión empresarial, orientadas a la descentralización, fragmentación y “desburocratización”, se implementó en ENTel una reforma de su organización burocrática interna, bajo la pretensión de descentralizar para agilizar las decisiones haciéndolas más “eficientes y orgánicas”. En ese marco, se crearon nuevas direcciones generales por región, lo que implicó el incremento de 5 gerentes a 14 y de 19 directores

a 38 entre 1976 y 1983. Respecto a la totalidad de las jefaturas –funcionarios– se verificó un aumento del 227%, pasando de 1100 funcionarios para 1975 a 3600 para 1984 (Memoria y Balance ENTEL, 1986). Como bien explica Iramain (2015: 33), la reforma tuvo efectos contradictorios: si bien mejoró levemente indicadores de eficiencia, posibilitó que las nuevas gerencias cobraran mayor “autonomía relativa respecto de la Administración General de ENTEL, al tener facultades para contratar directamente con empresas privadas muchas de las labores que, según las autoridades, debían dejar de estar a cargo del sector público por ser consideradas ‘superfluas’”. En ese marco, las privatizaciones periféricas se incrementaron en ENTEL, permitiendo reducir la incorporación de nueva mano de obra. En estos términos interpretaban las autoridades democráticas de ENTEL en 1986 aquel proceso de reforma burocrática:

Si bien esta nueva organización resultaba en teoría más orgánica y funcional que la anterior, en la práctica significó un sensible agravamiento en la explotación de los servicios, como consecuencia de la anarquía y debilitamiento de la cadena de jefaturas. (Memoria y Balance ENTEL, 1986: 4)

Sumado a ello, insisten tanto en los balances de 1985 como de 1986, muchos de los funcionarios nombrados para cargos directivos “no alcanzaban a cubrir los requerimientos de los perfiles de los nuevos puestos” ni conocer las tareas y objetivos que debían cumplirse.

Junto a la política de reforma burocrática de la dictadura, las autoridades de ENTEL iniciaron, tras la “reconciliación” transitoria con los proveedores privados, un nuevo ciclo breve de crecimiento de la actividad por efecto de un nuevo impulso de la demanda estatal. El gobierno de facto había propuesto para ENTEL un programa de reactivación y renovación tecnológica, que asumió dos etapas diferentes. En primer lugar, mediante la importación de centrales de conmutación con la entonces novedosa tecnología de Control por Programa Almacenado a la casa matriz de Siemens, la empresa japonesa Fujitsu y la red digital instalada en la ciudad de Buenos Aires (denominado Cinturón Digital de Buenos Aires). A diferencia del período anterior, entre 1976 y 1981 fue la política de compras en el exterior la que traccionó el ciclo de crecimiento demostrado en el período, sumado a la reactivación parcial de la demanda interna a los proveedores, lo que propició

un marcado retroceso en los avances en la industria de las telecomunicaciones en concepto de sustitución de importaciones e integración con capitales nacionales³⁷.

En segundo lugar, se realizó durante 1979 un Concurso Público Internacional, ejecutado en 1981, que tuvo particular relevancia. Con el Concurso, dirigido a licitar la provisión e instalación de 660 mil centrales telefónicas con programa almacenado³⁸, el directorio de ENTel pretendía inducir un disciplinamiento en los precios de las empresas proveedoras vía competencia externa. Las propuestas realizadas así lo demostraban: los proveedores tradicionales Standard Electric y Equitel presentaron precios que eran 45% más elevados que las firmas extranjeras. Finalmente, salieron adjudicatarias las empresas Pecom-NEC (asociación entre la firma japonesa NEC y el poderoso grupo económico nacional Pérez Companc) y las tradicionales empresas proveedoras de ENTel, que se vieron obligadas a reducir sus precios a niveles similares, aunque más elevados, que los de su nueva competencia. Sumado a la reducción de precios, el Concurso cumplía con otros de los objetivos explicitados: permitir el ingreso de capitales nacionales.

Pese a las estridencias con que fue presentada la política de “reactivación y renovación tecnológica” por las autoridades de facto, el análisis riguroso permite observar tanto las continuidades con el período previo en materia de planificación de la inversión como su articulación con problemas y fenómenos nuevos. Las virtudes de la política se vieron eclipsadas fuertemente por tres elementos.

En primer término, deben subrayarse las escasas exigencias (y casi nulos controles) respecto a la incorporación de procesos de aprendizaje tecnológico a nivel local y articulación o integración de componentes producidos por empresas nacionales³⁹ (Herrera, 1989). En ese sentido, a la tradicional falta de planificación e implementación

³⁷ Debe señalarse que, sin embargo, este retroceso ocurrió en una proporción menor a las consecuencias devastadoras que la apertura significó para los demás sectores del complejo electrónico, donde existían niveles de integración y sustitución más elevados, como el caso de la industria de televisores y radios.

³⁸ Las centrales telefónicas eran los espacios destinados a albergar los equipos de conmutación o retransmisión de señales telefónicas (que, con el tiempo se hicieron más reducidos y complejos), donde se establecían las conexiones para la transmisión directa o retransmisión de voz entre abonados telefónicos. La tecnología de programa almacenado, sistema plenamente electrónico, no digital, permitió realizar múltiples conexiones en una misma instalación y bajo control computarizado.

³⁹ Como bien señala Herrera (1989), el elevado nivel de integración nacional en la industria de telecomunicaciones ocurrió “más allá” de las exigencias de ENTel, que fueron siempre escasas y poco coordinadas: fue más bien el resultado de decisiones interempresarias, sobre la base de un desarrollo nacional destacable respecto a la industria metalmecánica.

de políticas orientadas a combatir la dependencia tecnológica en el sector, durante la dictadura se decidió la importación masiva de centrales telefónicas con efectos nocivos sobre la industria local. La intervención del Estado fue decisiva en este punto: decidió que ENTel no compraría tecnologías electromecánicas sino sólo electrónicas o semieletrónicas, sin mediar transición alguna, obligando a las firmas a optar por la importación masiva. Esto determinó que, mientras la revolución tecnológica siguió expandiéndose bajo nuevos dispositivos, *la industria de telecomunicaciones del país no pudo desarrollar capacidad de innovación.*

En segundo lugar, se observa la ausencia de estudios específicos –o el desdén manifiesto– respecto a las posibilidades de compatibilizar las nuevas tecnologías con una infraestructura predominantemente antigua con sistemas de distinta índole que fueron acumulándose en el tiempo. Visto de ese modo, la incorporación de tecnologías de punta, que ni siquiera habían sido incorporadas a las redes públicas europeas, para una empresa que operaba con más del 90% de tecnologías previas que exigían numerosos trabajos de mantenimiento, más que un plan de renovación fue una decisión aventurada que beneficiaba sólo a una porción reducida de los usuarios potenciales y a los intereses de expansión de las empresas proveedoras. Sumado a ello, la pretendida renovación tecnológica avanzaba, reducida y fallidamente, sin realizar una política de formación de la mano de obra –ni una distribución más eficiente al interior del proceso de trabajo– que resultaban imprescindibles. En efecto, junto al objetivo de reducción de precios vía competencia externa (con sus efectos destructivos sobre el complejo electrónico nacional), las autoridades de ENTel reprodujeron aquello que en la política económica dictatorial fue una constante: favorecer con la inversión pública la consolidación de una fracción de las elites económicas (los grupos económicos locales), incorporándolas, en este caso, como proveedoras en asociación con el capital extranjero.

Así, el período dictatorial coronaba una doble herencia contradictoria para el gobierno democrático iniciado a fines de 1983. Por un lado, la reactivación de la demanda estatal le permitió a ENTel diferenciarse, junto a otros casos como Aerolíneas Argentinas y Gas del Estado, de una tendencia general de desempeños económicos negativos o regulares. Como demuestran Ascencio e Iramain (2021), ENTel se caracterizó, en

comparación al resto de las empresas, por tener un elevado nivel de inversión real fija⁴⁰, incrementada en un 78% entre 1974 y 1983, traducido en el crecimiento de su producción física que no se acompañó –como sí ocurrió en casi la totalidad de las empresas de la SIGEP– de fuertes reducciones en los planteles laborales y deterioros salariales pronunciados. El reverso de estos desempeños positivos fue el acelerado proceso de endeudamiento externo de la empresa, que se incrementó en un 360% entre 1978 y 1983 (Ascencio e Iramain, 2021: 43). Además de que el Estado utilizó deudas de empresas públicas para otros fines (incrementar la circulación de moneda extranjera a fin de sostener el mecanismo general de endeudamiento y fuga de capitales por parte de los sectores dominantes), este comportamiento radicó también en el efecto nocivo de la política tarifaria⁴¹ sobre la capacidad de inversión empresarial (si bien el volumen de facturación anual continuaba colocando a la empresa entre las primeras posiciones del ranking, la tasa de ganancia, que supone incorporar el cálculo sobre los costos, parecía insuficiente para sostener una política de crecimiento).

Por otro lado, el desempeño relativamente positivo en determinados indicadores económicos no produjo mejoras sustantivas en aquellos vinculados al estado y calidad del servicio telefónico. Hacia fines de la década de 1970, la revolución tecnológica había comenzado a despegar y las autoridades de facto quisieron adelantarse, asumiendo que la incorporación (aunque restringida en magnitud e impacto territorial) de las nuevas técnicas electrónicas y digitales significaría directamente mayor eficiencia y calidad de servicio. Sin embargo, por las razones antes mencionadas, la renovación no modificó sustancialmente la infraestructura de ENTel e impidió que la introducción de nuevas tecnologías tuviera algún impacto significativo.

¿Cómo era el estado de situación en la provisión del servicio telefónico al inicio del gobierno democrático? Para 1983, la cantidad de solicitudes pendientes insatisfechas eran cerca de 1 millón, lo que representaba más del 45% sobre las líneas en funcionamiento y un 73% de insatisfacción de la demanda telefónica. Para entonces, pedir un teléfono suponía un ejercicio de espera indeterminado: el tiempo promedio histórico para

⁴⁰ El efectivo crecimiento de la inversión en ENTel durante el período 1974-1983 no debe ocultar que en comparación al período 1965-1974 la inversión fue significativamente menor, pasando del 238% al 78% (Ascencio e Iramain, 2021: 36).

⁴¹ Con oscilaciones muy pronunciadas, el derrotero de precios y tarifas de las empresas asumió, entre puntas, un deterioro cercano al 24%, que en el caso de ENTel fue mayor al 30% (Ascencio, 2023).

satisfacer la demanda era de 9 años, número que se sostuvo (aunque con altibajos pronunciados) durante el período militar (Memoria y Balance ENTel, 1985 y 1986). Junto a ello, como es posible observar en los documentos de ENTel, el objetivo de la integración territorial, constitutivo a su fundación y de la descentralización adoptada durante esta administración, no lograba abstraerse significativamente de la desigual distribución de recursos entre provincias.

1.4. Conclusiones

Para ENTel, como para otras empresas públicas, no es posible construir un diagnóstico idílico y maniqueo que contraste sus virtudes durante los años dorados de la industrialización frente a una absoluta debacle a partir de la última dictadura militar. Si bien en el marco de una economía traccionada principalmente por la actividad industrial las empresas públicas cumplieron un destacado papel dinamizador y existieron experiencias de conducción virtuosas al interior del amplio Estado empresario (Rougier y Raccanello, 2021), las características generales de su coordinación política y burocrática impusieron límites significativos a sus desempeños. El derrotero errático en las políticas de planificación ha sido un factor de importancia para comprender por qué este poderoso actor de la vida económica argentina no logró encabezar el tránsito hacia la industrialización compleja, finalmente liderado por el capital extranjero. Estos elementos, con especificidades en el caso de ENTel, se trasladaron al período democrático con una pesada carga inercial.

Las continuidades efectivamente existentes respecto a períodos previos deben, sin embargo, ponderar la situación particularmente crítica que la dictadura dejó como herencia en dimensiones especialmente sensibles: el endeudamiento y la crisis fiscal, que, junto a la elevada inflación, devinieron en condicionantes centrales de la administración democrática. Tras la reforma financiera de 1977 y hasta la crisis de 1981, sostiene Heredia (2003), Argentina

se endeudó en dos fases: durante la primera, el sector privado se endeudó para beneficiarse de la especulación; durante la segunda, cuando la incertidumbre se apoderó de los mercados, el sector público se endeudó para sostener el valor del peso, facilitando la fuga de capitales. Con la renuncia del ministro de Economía, la moneda fue devaluada y la crisis se precipitó. Aunque los compromisos estatales representaban una proporción pequeña del total, el gobierno decidió reconocer toda la deuda como deuda pública. Desde entonces, *la carencia de capital se consolidó*

como condicionante estructural del Estado argentino [las cursivas son nuestras] (Heredia, 2003: 86).

La inflación sistemática en magnitudes antes desconocidas fue el otro condicionamiento estructural que –con el impulso previo del “Rodrigazo”– inauguró la dictadura militar. Los precios relativos fundamentales, insiste Schvarzer (1998), experimentaron desproporciones inéditas que condujeron a una progresiva erosión de la estructura misma de esos precios, implícita en el funcionamiento de toda economía capitalista. Para las empresas públicas, esto importaba serias distorsiones en sus estructuras de costos y dificultades para financiar los procesos de inversión necesarios. Los importantes objetivos de expansión telefónica elaborados en la transición democrática, que expresaban demandas históricas respecto al servicio, debieron transcurrir bajo estas condiciones macroeconómicas y fiscales.

De allí que definir a ENTel durante la transición democrática como un episodio más de una larga serie de políticas pendulares, erráticas y heterónomas constituiría una limitación analítica: bajo esos condicionamientos macroeconómicos e internos– agravados en el marco de la revolución tecnológica–, el gobierno de Alfonsín se propuso convertir la compañía de telecomunicaciones en un ejemplo de reconstrucción estatal renovada y crecimiento virtuoso con participación privada.

No todos los factores condicionantes, estructurales o coyunturales eran ignorados por los actores fundamentales de esta trama. Efectivamente, al desempolvar los archivos, nos enfrentamos con que la falta de conocimiento, hipótesis factible *a priori*, no era la regla, sino que las autoridades democráticas –de ENTel y de los múltiples organismos estatales a ella vinculados– demostraron conocer muchos de los problemas y condicionamientos que la historia de aquella empresa imponía. Su suerte iba a depender, en buena medida, de la capacidad de ENTel y los organismos públicos vinculados por compatibilizar la distancia entre las condiciones de la acción estatal, las promesas formuladas y el contexto económico imperante.

CAPÍTULO II

ENTel durante el gobierno democrático: conflictos en torno al plan Megatel y erosión progresiva de sus capacidades políticas y burocráticas.

2.1 Introducción

Entre las promesas de la ENTel democrática y su triste estreno como *mascarón de proa* del proceso de privatizaciones, se sucedió el derrotero del plan Megatel: el último – y más arriesgado– intento de planificación estatal de la expansión telefónica. La combinación de factores históricos y coyunturales imponían a la empresa estatal múltiples desafíos: reducir la insatisfacción creciente de la demanda telefónica e implementar una renovación de su infraestructura en el marco de una profunda revolución tecnológica del sector que se consolidaba a paso a firme a nivel internacional. Estos desafíos se enfrentaban a importantes restricciones estructurales: crisis de endeudamiento externo, crisis fiscal e incremento sostenido de los precios. A todas luces, el contexto exigía una sólida y eficaz planificación estatal que le permitiera, pese al estado crítico de las cuentas públicas y la actividad industrial, cumplir con algunos de los objetivos económicos y sociales asociados a la provisión del servicio público telefónico.

El análisis situado de las empresas públicas requiere, desde nuestra perspectiva, retomar la temprana advertencia metodológica formulada por Boneo (1986): sus desempeños son el resultado de la acción de numerosos actores estatales, de un sistema complejo de organismos de planificación y regulación que inciden directamente en las decisiones de los directorios de turno. En efecto, analizar aisladamente una empresa estatal importa el riesgo de desatender las diversas exigencias, presiones, definiciones y evaluaciones que constituyen la actividad de toda empresa pública (por más autonomía de la que gocen en determinado tiempo y lugar) y que, al mismo tiempo, estructuran las posibilidades generales de su crecimiento y desempeño. Aunque con grados diversos de autonomía frente al gobierno central, cuando actúa la empresa pública, actúa el Estado.

En este capítulo nos proponemos observar no sólo las tendencias históricas de gestión política-burocrática sobre las empresas públicas en general y el caso de las telecomunicaciones en particular, a fin de comprender el modo en que se presentaron

durante el período democrático, sino –centralmente– el contenido de las estrategias y conflictos entre los actores gubernamentales respecto a la planificación de ENTel y sus objetivos. El sentido de la planificación de la expansión telefónica, la deriva de numerosas iniciativas y el resultado global de la prestación del servicio estuvieron directamente relacionados a la lógica y dinámica de dichas disputas.

La profunda desarticulación de los aparatos de Estado, vinculada a un proceso de atomización política interna del elenco gubernamental, asumió intensidades inéditas durante el período. Junto a diversos intentos fallidos por iniciar procesos de privatización, oportunamente señalados por Arango de Maglio (1990), se erigieron sucesivas iniciativas que pretendían apuntalar las funciones distributivas y/o macroeconómicas de las principales firmas estatales. El objetivo común de “reordenar” el Estado empresario –y, desde allí, la orientación de la intervención estatal– era un campo de batalla dentro del gobierno y el partido radical. Ningún sector pudo cosechar triunfos significativos. Sus resultados, sin embargo, no fueron inocuos: para principios de 1989 la privatización se consolidaba a paso firme como la solución integral a los problemas del Estado empresario.

2.2 ENTel y los organismos estatales: la conducción fragmentada y múltiple de las empresas públicas en Argentina

Para comprender las disputas estatales que signaron el período de la transición democrática en torno a las empresas públicas y ENTel en particular, es necesario inscribir el funcionamiento político-burocrático en su condición histórica de larga duración, señalando un fenómeno central: *la persistencia del carácter fragmentado de la conducción estatal sobre las empresas públicas articulado a la debilidad de las entidades de planificación y control centralizadas*. Para conocer la forma específica que este entramado institucional asumió entre 1983 y 1989, es necesario antes reconstruir sintéticamente el derrotero histórico de las formas de conducción y control de las empresas públicas en Argentina. En función de la magnitud que adquirió el rol empresario del Estado durante el primer peronismo definimos estos años como punto de partida.

Entre 1946 y 1955, la creación de numerosas empresas estatales significó cambios de importancia para el funcionamiento estatal. La celeridad de esta expansión fue acompañada, sin embargo, por una conformación más lenta de aparatos de administración específicos. Sin normativas ni diseños institucionales precisos, en los primeros años, la

dirección ejecutiva de sus actividades recayó esencialmente en los funcionarios designados desde el Poder Ejecutivo y su conducción general sobre el ministerio acorde al área de actividad de cada empresa (Ugalde, 1983). Advirtiendo las limitaciones que este esquema importaba, hacia principios de 1950 el gobierno justicialista creó una serie de *holdings* para la dirección general de las empresas, siguiendo los ejemplos de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), que devino poco después en el “núcleo duro” del Estado empresario (Rougier y Raccanello, 2021).

La creación de entidades orientadas a la centralización de las actividades de planificación y control general junto a la persistencia de la atomización de las actividades de control y ejecución específicas (a cargo de los ministerios por área), suponía una tensión inmanente en la tarea global de gobierno sobre las empresas públicas⁴², especialmente allí cuando, tras el derrocamiento militar del gobierno de Perón, la inestabilidad político-institucional fue norma durante largos años. En efecto, la conducción distribuida en los ministerios –y escindida de las actividades de control y planificación general– fue la forma de administración de las empresas públicas que predominó durante los períodos posteriores.

A partir del golpe de Estado de 1955 y hasta 1989 se sucedieron diversas iniciativas fallidas orientadas a la unificación y centralización de las actividades de planificación, evaluación y dirección. Entre las más destacadas, según demuestran Boneo (1980) y Ugalde (1983), fueron la creación del organismo de planificación económica denominado Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1962 y el traspaso de las funciones de control sobre las empresas del Estado a la Sindicatura General de la Secretaría de Hacienda, en 1963. El derrotero histórico de la CONADE durante la década de 1960, sus influencias y limitaciones en el marco de la industrialización sustitutiva, fueron analizados en profundidad por Jáuregui (2013 y 2014) y Monti (2020). Una de las conclusiones centrales de estos estudios es que, de modo similar a lo ocurrido con las empresas estatales, “la CONADE supo influir en la capacidad técnica del Estado, aunque formalmente los planes nacionales de desarrollo no pudieron aplicarse. En cambio, existieron planes sectoriales y de inversión en obras públicas e infraestructura que

⁴² Para lograr la implementación de directivas generales coherentes era necesario aceptar el cumplimiento de las estructuras de mando burocrático, lo que exigía, a su vez, una importante cohesión política gubernamental y lealtades políticas firmes.

tuvieron mayor nivel de aplicación” (Jáuregui, 2015: 155-156). Parte de su relativa impotencia se debió, sostiene el autor, a la precaria situación institucional que experimentaba el Estado argentino durante ese período.

De modo similar ocurrió con el intento del gobierno peronista de 1973, que creó la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), con el fin de centralizar la tenencia y administración de las empresas públicas y las participaciones accionarias del Estado. Según sostiene Ugalde (1983: 84), “los instrumentos de que se valía la CEN eran básicamente el plan de acción y presupuesto, pero con una fijación de metas muy concretas y detalladas sobre los aspectos operativos y de administración de cada empresa”. Sin embargo, por oposición política y sindical, la CEN pasó a nutrir el amplio cementerio de las iniciativas estatales argentinas: para 1975 ya había dejado de funcionar como *holding*.

Sin capacidad de acción real, la CEN fue reemplazada, durante la última dictadura militar, por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), bajo decreto presidencial en 1978. La SIGEP pasó a asumir el control general de buena parte de las empresas públicas⁴³, sin atribuciones respecto a planificación y conducción de las mismas. Durante la transición democrática, la SIGEP continuó existiendo bajo los mismos criterios. La única novedad de importancia fue la conformación por decreto del Directorio de Empresas Públicas (DEP) en 1987. En su corta duración, el DEP se encargó de iniciar un proceso de intervención sobre una serie de empresas públicas, entre ellas ENTel, que atravesaban serias dificultades de gestión. Sin embargo, no logró destacarse por mucho más que la realización de informes especiales de desempeño y gestión, enviadas al Poder Ejecutivo y ministerios correspondientes, que coincidieron con la decisión gubernamental de iniciar procesos de privatización para algunas empresas de importancia. Así, pese a la sucesión de distintas y generalmente fallidas iniciativas de conducción centralizada y unificada de la actividad empresarial del Estado, persistieron

⁴³ Las principales firmas bajo la órbita de la SIGEP eran: Aerolíneas Argentinas (AA); Agua y Energía Eléctrica (AyEE); Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTel); Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel); Ferrocarriles Argentinos (FA); Gas del Estado (GE); Obras Sanitarias de la Nación (OSN); Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA); Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF); Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOCMA);

las características organizativas fundamentales que habían sido delineadas desde los inicios del primer gobierno justicialista.

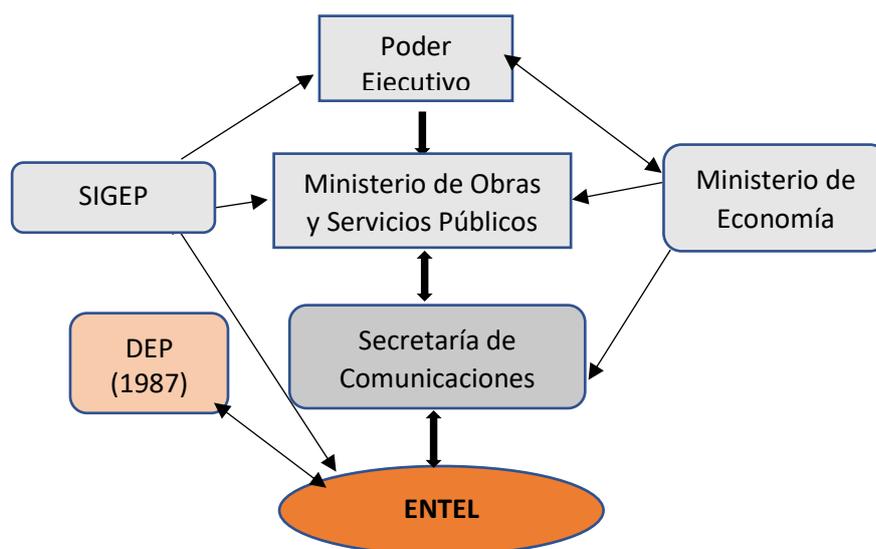
Para el período de la transición democrática, el esquema institucional de gobierno sobre las empresas públicas importaba diversos elementos. En primer lugar, las empresas dependían de modo más directo de los ministerios correspondientes al sector, que concentraban facultades de planificación sectorial y conducción limitada sobre las empresas (asumiendo, además, la facultad de designar las autoridades mayores de cada empresa). Así, la administración de las empresas no dependía exclusivamente de sus autoridades centrales, sino que sobre ellas se ejercían diversas facultades pertenecientes a distintos organismos estatales. En segundo lugar, se erigía la SIGEP, que concentraba facultades de control de legalidad de los actos empresarios, control de auditoría (verificación de actos contables) y evaluación del desempeño empresario en términos de gestión y evolución económica. Si bien esta entidad dispuso de facultades con incidencia directa, su capacidad estaba fuertemente limitada respecto a la planificación de las empresas. En tercer lugar, tanto el Ministerio de Economía como el Poder Ejecutivo asumían una incidencia significativa a partir del control sobre dos elementos sustantivos: el precio de las tarifas (que implementa el ministerio del área, pero cumpliendo disposiciones de la cartera económica) y las partidas presupuestarias diseñadas por el Ejecutivo. Finalmente, la Secretaría de Planificación –tributaria de los anteriores organismos de planificación económica general– ejercía un rol de evaluación general y sugerencias de políticas, globales y sectoriales, dirigidas tanto al Poder Ejecutivo como a los ministerios correspondientes. Sin embargo, esta secretaría no asumió –ni en términos jurídicos ni prácticos– potestades de incidencia concreta sobre las empresas.

En acuerdo con los antecedentes, nuestro análisis sobre la erosión y crisis de las capacidades políticas y burocráticas de ENTel supone observarla en su interacción permanente y determinante con la totalidad de los aparatos y actores estatales involucrados en su funcionamiento. Efectivamente, una de las particularidades que asumen las empresas públicas, a diferencia de las privadas, es su articulación sistemática con organismos de control y conducción externos a la unidad económica: múltiples dependencias de mayor jerarquía institucional ejercen incidencia sobre su actividad y desarrollo. En ese sentido, Boneo (1984) sostiene que el estudio sobre las empresas del sector público debe atender a que

los objetivos le son asignados externamente y pueden ser diferentes a la maximización de las ganancias (...) Aun cuando generalmente se asume que, a los efectos de asignar objetivos a las empresas, el gobierno actúa como si fuera un ente único y homogéneo, esta situación rara vez se encuentra en la práctica. Más frecuentemente existe (...) una situación de ‘múltiples propietarios’, en la que una de las unidades relevantes dentro del gobierno central intenta influenciar a las empresas en relación a objetivos (...) sectoriales. (Boneo, 1984: 246)

La trama específica de ENTEL reconoce lógicamente sus propios protagonistas. Por un lado, la empresa dependía directamente de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSPN). Al mismo tiempo, ejercía influencia directa el Ministerio de Economía, quien fijaba las pautas de tarifas y endeudamiento al ministerio del área. Por otro lado, el control general de los actos contables y jurídicos, así como la evaluación del desempeño de gestión de la empresa, era realizado por la SIGEP. Durante el período de Alfonsín, se sumó, por poco tiempo y escaso margen de acción, el Directorio de Empresas Públicas (DEP), en un nuevo intento fallido de conducir la generalidad de las empresas. El Poder Ejecutivo, por su parte, tenía la capacidad de fijar lineamientos generales a los ministerios, y definía directamente la política presupuestaria, que afectaba de modo nodal la actividad de ENTEL y las empresas públicas en general. Estos organismos, que asumían potestades legales y prácticas sobre ENTEL, constituían la trama de interacciones inmediatas fundamentales para la producción del servicio telefónico y el despliegue de sus capacidades burocráticas.

Figura 1 | ENTEL y organismos estatales vinculados (1983-1989).



Fuente: Elaboración propia.

Las direcciones ejecutivas de ENTel, que eran designadas en conjunto por autoridades del MOSPN, la Secretaría de Comunicaciones y autoridades de la empresa, tenían a su cargo la implementación de las directrices diseñadas en las instancias superiores, aunque guardaba, dependiendo del momento histórico particular, márgenes de autonomía para diseñar planificaciones de inversión. Tenían bajo su jurisdicción, entre otros elementos, el seguimiento concreto de las actividades de expansión (obras de infraestructura e instalación de líneas), la planificación de las compras de insumos a las empresas proveedoras, distribución y organización interna de la fuerza de trabajo y elaboración de los balances financieros. A partir de 1983, cuando se acentuó en ENTel una organización interna “federalizada”, se delegaron mayores funciones a los directores regionales, aunque subordinados a la dirección ejecutiva central: a su cargo estaba la coordinación de 47.000 empleados (correspondiente al año 1984) y la producción del servicio de telecomunicaciones para la Capital Federal y 17 provincias del territorio argentino⁴⁴.

Durante los años de la transición democrática se sucedieron cuatro administradores y un interventor transitorio, lo que profundizó la tendencia histórica de inestabilidad en el cargo de dirección: Manuel García, desde diciembre de 1983 hasta junio de 1985; José Guerra, entre junio de 1985 y julio de 1986; el interventor Leonardo Leibson, entre diciembre de 1986 y febrero de 1987; Nicolás Gallo, hasta finales de ese año y, finalmente, Guillermo Klein, entre 1988 y el final anticipado del gobierno alfonsinista. Entre 1946 y 1986, según se evidencia en la Memoria y Balance de 1986, se sucedieron 24 administradores en 40 años, lo que resultó en un promedio de 20 meses de duración por director en su cargo. Si agregamos el interventor Leibson a la ecuación, soslayada en el Balance, y la administración de Klein, el resultado es similar: 19 meses. En los cinco años y medio que duró el gobierno de Alfonsín, el promedio de rotación en el cargo directivo de ENTel fue aún menos alentador: 13 meses.

Si bien no contamos con las fuentes necesarias para reconstruir las trayectorias específicas de cada director, pudimos observar que fueron todos ingenieros de profesión, algunos de ellos con experiencia en la administración pública y otros exclusivamente en el ámbito privado, como fue el caso de José Guerra. Sus lealtades políticas específicas

⁴⁴ Las seis provincias restantes quedaron dentro del sistema de explotación privado, bajo empresas subsidiarias de la multinacional Ericsson: la Compañía Entrerriana de Teléfonos y la Compañía Argentina de Teléfonos (Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Salta y Tucumán).

son también opacas, principalmente por la decisión, en casi todos los casos, de no hacer enteramente públicas sus preferencias mientras asumían el cargo. Posiblemente, esta era una estrategia para sortear durante la gestión las fuertes controversias que atravesaron la totalidad del período respecto a la planificación y gestión de ENTel. Sin embargo, es posible reconstruir una regularidad destacable sobre sus posicionamientos ideológicos: todos los directores ejecutivos de ENTel en democracia asumieron, generalmente con posterioridad a su gestión, enfoques cercanos a la desregulación o privatización del servicio público de telecomunicaciones, así como el deseo manifiesto de incorporar estrategias y dispositivos del *management* empresarial en la estructura de la empresa estatal.

En la órbita del MOSPN, la elevada rotación en los cargos también fue regla, al sucederse cuatro ministros en cinco años y medio: Roque Carranza, de diciembre de 1983 a mayo de 1985; Roberto Tomasini, de mayo de 1985 a julio de 1986; Pedro Trucco, de julio de 1986 a septiembre de 1987 y, finalmente, Rodolfo Terragno, hasta mayo de 1989. En promedio, el tiempo de duración en el cargo fue, entre 1984 y 1989, de un año y tres meses. En cuanto a sus trayectorias y perfiles profesionales, se observan dos momentos diferenciados. Las dos primeras gestiones en la cartera ministerial, a cargo de Carranza y Tomasini, tuvieron rasgos similares: militantes del partido radical, ambos ingenieros y con trayectorias en el ámbito privado y público, a lo cual se suma la importante participación de Carranza en la CONADE. Con las gestiones de Trucco y Terragno, existió un cambio de perfil profesional –ambos abogados– y político, puesto que demostraban vínculos menos estrechos con el radicalismo, especialmente en el caso de Terragno, que se afilió al radicalismo recién durante los años noventa.

En la SECOM, se repitió el patrón de tiempo de rotación en los cargos. Durante el período asumieron cuatro secretarios en cinco años y medio, con un promedio de duración en el cargo de un año y tres meses: Humberto Ciancaglini, entre diciembre de 1983 y junio de 1985; Roberto Zubieta, desde junio de 1985 hasta julio de 1986; Juan Ciminari, de julio de 1986 a septiembre de 1987; y Juan Magliano, hasta mayo de 1989. En cuanto a sus trayectorias y perfiles, las fuentes permiten inferir algunos elementos centrales: fueron todos ingenieros –civiles o electrónicos– y vinculados a la militancia radical. De modo similar a lo ocurrido en el MOSPN, en la SECOM existió un cambio significativo entre las primeras dos gestiones y las últimas, pasando de funcionarios con perfiles más

políticos y relacionados a las ideas de intervención y planificación estatal⁴⁵ a perfiles más técnicos y cercanos a las propuestas de desregulación y privatización de activos públicos.

Cuadro 1 | ENTel y organismos de Estado. Sucesión de autoridades por área (1983-1989)

AÑO	ENTEL	Secretaría de Comunicaciones	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Ministerio de Economía	SIGEP	Directorio de EP
1983	M. García	H. Ciancaglini	R. Carranza	B. Grinspun	S/D	
1984	M. García	H. Ciancaglini	R. Carranza	B. Grinspun	S/D	
1985	M. García J. Guerra	R. Zubieta	R. Tomasini	J.V Sourrouille	S/D	
1986	J. Guerra L. Leibson Interventor	R. Zubieta J. Ciminari	R. Tomasini P. Trucco	J.V Sourrouille	S/D	E. Olivera
1987	N. Gallo G. Klein	J. Magliano	Trucco R. Terragno	J.V Sourrouille	H. C. Rodríguez	H. Losovitz
1988	G. Klein	J. Magliano	R. Terragno	J.V Sourrouille	H. C. Rodríguez	H. Losovitz
1989	G. Klein M.J. Alsogaray	J.I. Guillán	R. Terragno R. Echarte	J.V Sourrouille J.C Pugliese	H. C. Rodríguez	

Fuente: Elaboración propia en base a diarios de circulación nacional (1983-1989) y Memoria y Balance de ENTel (1983-1989).

2.3. Disputas por el control de ENTel: surgimiento y desenlace del *plan Megatel*.

Durante la campaña previa a las elecciones de 1983, que marcaron el final de la trágica experiencia dictatorial en Argentina, la “redefinición” del rol empresarial del Estado se ubicaba 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

⁴⁵ En los casos de Ciancaglini y Zubieta, se destacan sus pasos previos en organismos estatales, como miembro del primer directorio del CONICET y de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales, en el caso de Ciancaglini, y en la CONADE y la Comisión Nacional de Informática formada en 1983, en el caso de Zubieta.

generales al respecto. Como bien afirma Arango de Maglio (1990: 31), la plataforma radical “de ningún modo propone un Estado pequeño o de escasas funciones; tampoco pretende 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”.

En ese sentido, el Estado debía apuntalar el mejor funcionamiento de las empresas, a fin de viabilizar las políticas generales de reducción del déficit fiscal que el documento determinaba como ineludibles. De ese modo, confiaba el documento, las empresas públicas podían servir al objetivo general de reducir las profundas desigualdades socioeconómicas heredadas de la dictadura mediante la intervención estatal. El consenso que parecía manifestarse en la plataforma electoral respecto al rol del Estado empresario se mostró poco contundente al momento de la acción política gubernamental.

Para algunos sectores, el sentido de aquellas directrices significaba priorizar el objetivo de las privatizaciones limitadas e incorporación de capital privado en las empresas estatales monopólicas. Para otros, consolidar sus funciones macroeconómicas, utilizando correctamente el poder de compra de las empresas (inducir procesos de desarrollo industrial e incidir en la determinación de los precios relativos). 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. Con la llegada de Terragno, 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. El

Megatel fue un ensayo de lo que Alfonsín denominó “privatización del crecimiento” bajo control estatal. Las condiciones políticas y burocráticas de su gestión efectiva lo convirtieron luego en símbolo de la desarticulación del Estado empresario y pilar del discurso privatista.

2.3.1 Contexto de gestación del plan Megatel: la “privatización del crecimiento”

Consciente respecto al sobreendeudamiento al que habían incurrido parte importante de las grandes empresas públicas durante la última dictadura militar y su escasa traducción en planes exitosos de inversión, el futuro ministro de economía de Alfonsín, Bernardo Grinspun, sostenía que las empresas estatales debían jugar un rol de importancia en la reducción del déficit fiscal, especialmente mediante la definición de tarifas retributivas y modificaciones presupuestarias (*El Cronista Comercial*, 21/11/1983). Si se analiza el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 1984, la reducción del gasto público anunciado durante la campaña no se tradujo de modo inmediato y generalizado al conjunto de las empresas públicas.

En concepto de “Plan de Inversiones” a las empresas públicas, el Presupuesto proyectaba un aumento promedio del 483% en términos nominales, que, pese a la elevada inflación cercana al 433%, implicaba un (pequeño) incremento real del gasto. Sin embargo, en ese promedio inciden fuertemente los aumentos dirigidos a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), del orden del 682% y 572% respectivamente. Fueron estas empresas y tres más (FA, GE y OSN) a las que se proyectaba un aumento real; en muchos otros casos, ya se observaban reducciones⁴⁶. En ENTel, el ejercicio fiscal de 1984 planeaba un aumento del 168%, que significaba una reducción significativa en términos reales. Pese a que resultaría erróneo imputarle esa voluntad al Presupuesto (no podían prever la magnitud del aumento inflacionario que finalmente ocurrió durante ese año), las partidas presupuestarias para telecomunicaciones ya significaban una reducción respecto al año anterior.

El impacto de estas modificaciones proyectadas para el Presupuesto de 1984 se hizo visible en una reunión entre funcionarios de ENTel y representantes empresarios del sector. Allí, una de las principales empresas proveedoras (Pecom-NEC), sostenía que,

⁴⁶ Si se analiza en términos reales, durante 1984 la inflación fue cercana al 688%, por lo que no existió aumento real en ningún caso.

analizando el proyecto de presupuesto enviado por el gobierno al parlamento, y comparándolo con el año pasado, en donde el 4,2 % del total de las inversiones de las empresas del Estado fue para comunicaciones, este año se ha reducido a la mitad. (*Dirigencia*, 7/1984: 21)

En esa misma reunión, el director ejecutivo de ENTel, Manuel García, afirmaba que

todavía se discute cuál debería ser la prioridad de una política de gobierno, si la energía o la comunicación. La empresa puede salir del paso generando su propia energía, pero no puede generar su propia comunicación. Nos encontramos con este panorama, en un momento en que el desarrollo mundial de las comunicaciones resulta casi explosivo. No es posible aspirar a ningún tipo de desarrollo ni económico, ni social, ni político, sino se desarrollan las comunicaciones. (*Dirigencia*, 7/1984: 21)

La disconformidad con la política presupuestaria y sectorial sugerida desde el Poder Ejecutivo tenía su correlato en el Balance y Memoria empresaria de 1984, donde la administración de ENTel, de modo implícito, sugería a los organismos superiores del Estado priorizar el sector de las telecomunicaciones por su importancia a nivel internacional y su potencialidad económica en el mercado local. Según entendían desde ENTel, la prioridad debía traducirse en políticas concretas de financiamiento y promoción.

Aun en el marco de las controversias y restricciones económicas –o como efecto de estas– se fue delineando, durante el primer año de gobierno democrático, un plan de inversiones que permitiera reducir la magnitud de la demanda insatisfecha. En la ya mencionada reunión entre autoridades de ENTel y empresas privadas del sector, el entonces administrador García sostenía que, si bien por las condiciones económicas del país “hablar de mediano o largo plazo es muy prematuro”, la empresa se proponía elaborar alternativas. Ante la insistencia de los representantes empresarios por las proyecciones de la empresa, el subadministrador de ENTel –ingeniero Perazo– afirmaba que, a corto plazo, “lo que estamos haciendo es analizar los compromisos asumidos con anterioridad y tratar de hacer un reordenamiento” buscando maximizar la rentabilidad. A su vez, prometía, “*está en elaboración un ambicioso plan de largo alcance*” (*Dirigencia*, 7/1984: 21).

Así, el intento de las autoridades de ENTel era compatibilizar la necesidad de expansión e inversión empresaria con las restricciones fiscales determinadas desde el gobierno central. Según podemos reconstruir a través de la prensa y revistas

especializadas, a partir de un informe técnico realizado por profesionales de la empresa (*Siete días*, 12/1984), se gestó desde mediados de 1984 un ambicioso plan de instalaciones telefónicas que incluía una novedosa forma de privatización de la inversión. Aunque propuestas de este tipo –que suponían privatización limitada y parcial del servicio público– contaban con la aprobación del Poder Ejecutivo, existían controversias que comenzaron a tomar impulso dentro y fuera del oficialismo. Casi en simultáneo, el secretario gremial del principal sindicato telefónico (Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina, en adelante FOETRA), Julio Guillán, sostenía en una entrevista periodística:

Nosotros –los trabajadores– estamos seguros de que podemos instalar más líneas con la capacidad que tenemos como empresa y no estamos en desacuerdo en que para generar la instalación (...) se pueda recurrir a contrataciones para respaldar un crecimiento más acelerado. *Pero esto no significa que se pueda recurrir a la privatización de ENTel*. Primero debemos buscar una respuesta dentro de nuestro ámbito. Hay una planificación equilibrada en la empresa que, en una tarea seria, señala que, de aquí al año 2005, se puede cubrir la demanda y resolver los ámbitos de nuevas tecnologías [Las cursivas son nuestras] (*Siete días*, 12/1984: 2)

En ese marco, sostenía que el sindicato estaba de acuerdo con los planes que estaban elaborándose en la empresa, aunque advertía que “el programa de ENTel, realizado por los ingenieros, debe ser discutido seriamente por todos los sectores del área a quien el administrador de la empresa debe convocar”.

Los testimonios representan de modo fragmentario la breve y localizada prehistoria del plan Megatel, presentado públicamente como “el milagro telefónico argentino”, a partir del cual el Estado prometía la instalación de un millón de líneas telefónicas en cinco años y que marcó la vida empresaria desde mediados de 1985 hasta su privatización. Antes de su oficialización a mediados de 1985, se sucedieron al interior de la estructura gubernamental movimientos y cambios de autoridades que incidieron en la definición última del Megatel y su derrotero posterior.

A principios de 1985 ocurre la salida de Grinspun del ministerio de Economía y el ascenso de Sourrouille, economista de la heterodoxia vinculada a la CEPAL, desde la secretaría de Planificación. En continuidad con las propuestas de “ajuste positivo”⁴⁷ que

⁴⁷ Durante los años ochenta, al interior de la CEPAL se produjo una transformación significativa en la orientación de sus investigaciones y en las propuestas de políticas que de ellas se derivaban. Progresivamente, la institución fue abandonando la problemática del desarrollo –que, décadas atrás, habían jugado un rol de gran importancia en los procesos de industrialización en América

comenzaban a circular con fuerza en dicha institución, el nuevo ministro y su equipo tenían la firme de decisión de avanzar en una reorganización del Estado empresario, en el sentido de reforzar y mejorar el control sobre las administraciones de las empresas públicas, actualizar tarifas y reducir transferencias de la Tesorería (*El Cronista Comercial*, 1/4/1985) y acelerar los proyectos de incorporación de capitales privados y privatización de algunas empresas (Arango de Maglio, 1990; Torre, 2021). El objetivo era limitar al máximo el déficit de las empresas públicas. A diferencia de Grinspun, que priorizó –sin éxito– la política distributiva sobre la fiscal, con Sourrouille los objetivos vinculados al sostenimiento del empleo, crecimiento del poder adquisitivo del salario y accesibilidad en los servicios públicos quedaban subordinados a la urgencia de la estabilización de los precios y negociación de la deuda externa.

En esos primeros meses de 1985 también se suceden las designaciones de Roberto Tomasini en el MOSPN, reemplazando a Roque Carranza, que pasó a ocupar el cargo de ministro de Defensa; y de Roberto Zubieta, como secretario de Comunicaciones. Estos cambios no significaban modificaciones en el perfil ideológico, aunque, en la gestión mancomunada de Tomasini y Zubieta, existió una manifiesta voluntad política de imprimirle a la planificación de ENTel un rumbo diferenciado al que se pretendía para el conjunto de las empresas públicas desde el ministerio de Economía. Desde la SECOM se sostenía “la necesidad del monopolio estatal sobre la prestación de servicios y usar el poder de compras de ENTel como instrumento de política industrial y tecnológica” (Herrera, 1989: 160).

Estos supuestos que guiaban su gestión apuntaban a retroceder en los procesos de privatización periférica⁴⁸ iniciados con la dictadura militar (algo que finalmente no ocurrió) e imprimirle al plan Megatel, dentro de los lineamientos centrales ya fijados, objetivos de internalización tecnológica e integración nacional. Para el primer elemento, era necesario un arduo trabajo de coordinación estatal y poder de decisión sobre las empresas proveedoras que indujera, mediante inversión estatal en investigación y desarrollo, el paso a estrategias de *innovación*. Para el segundo (integración nacional), la

Latina– y el enfoque estructural de largo plazo, sustituyéndolos por la preocupación en torno al crecimiento y una visión de corto plazo (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006), dirigida a combatir los inconvenientes más urgentes y agobiantes de las economías latinoamericanas (y la argentina en especial): la inflación y la crisis del sector externo.

⁴⁸ En todos los documentos de ENTel es posible observar que la privatización periférica iniciada en la dictadura, tanto en ENTel como en el conjunto de las empresas públicas, no sufrieron ningún retroceso significativo, sino continuidad.

tarea era, *a priori*, menos dificultosa: había que revertir los efectos que la política aperturista dictatorial tuvo en las estrategias de las empresas proveedoras, que aumentaron los componentes importados, especialmente en la empresa CSEA⁴⁹.

La coordinación y unificación de la política sectorial entre la cartera económica y el MOSPN se tornaba siempre fallida. Parecía traducirse en un plano más localizado la disputa interna dentro del oficialismo respecto a la direccionalidad del rumbo económico. El ascenso de Sourrouille despertaba reticencias no sólo en los sectores más proclives a la confrontación con los poderes económicos, sino también, sostiene Heredia (2015: 112), entre los miembros tradicionales del radicalismo, para quienes “el nombramiento de Sourrouille se inscribía en un proceso de ‘desradicalización’”⁵⁰.

Al mismo tiempo, la propuesta del plan telefónico contaba con el apoyo entusiasta del Poder Ejecutivo, en tanto percibía que lograba compatibilizar con inteligencia la restricción presupuestaria y la necesidad de expansión telefónica, en un contexto de progresivas dificultades para el acceso al crédito internacional. Sin embargo, las diferencias de perspectiva con las nuevas autoridades del MOSPN y la SECOM ya eran evidentes. Poco antes del lanzamiento oficial del plan Megatel, y casi en simultáneo con el anuncio del Plan Austral⁵¹, el presidente Alfonsín adelantaba, en una disertación ante la totalidad de los funcionarios jerarquizados de la administración pública, que

se pondrá en marcha la *privatización del crecimiento* cuyo principal proyecto lo constituye la instalación de un millón de líneas telefónicas no financiadas por el Estado nacional con una inversión que puede superar los 1.500 millones de australes (Alfonsín, en *Gente*, 4/7/1985).

⁴⁹ Durante el período “aperturista” de la dictadura, la empresa modificó radicalmente su estrategia, “dando paso a un acelerado proceso de desintegración fabril, que convirtió una de las plantas más integradas del país en una ‘armadora’ de equipos electromecánicos” (Herrera, 1989: 219).

⁵⁰ Con la llegada de Sourrouille, las convicciones al interior de la UCR de que con la democracia había llegado “la hora de la política” –contra el autoritarismo y contra la tecnocracia– y que la economía era una dimensión subordinada a la voluntad política, perdían parte importante de su fuerza (Heredia, 2006). Como bien sostiene la autora, “la legitimidad representativa retrocedía frente a la tecnocrática” y el atributo principal ya no era la pertenencia político-ideológica de los cuadros gobernantes, sino su *expertise* técnica (Heredia, 2006: 173).

⁵¹ En junio de 1985, el entonces flamante ministro de Economía Juan Sourrouille había impulsado el Programa de Reforma Económica (luego conocido como Plan Austral), una política “heterodoxa” de *shock* antiinflacionario, dirigida a reducir el déficit fiscal, la emisión monetaria –acudiendo a un préstamo del FMI– y, como elemento distintivo, la denominada inercia inflacionaria, mediante congelamiento de precios y salarios y la conocida reforma monetaria que sustituía el peso por el austral.

Rápidamente, las miradas se posaron sobre el todavía enigmático plan telefónico. Sobre la premisa de incorporar capitales privados en los planes de expansión empresarial, evitando el financiamiento por parte del Tesoro Nacional, el plan Megatel pretendía, en su formulación primaria, combinar el ahorro privado y la intermediación financiera. En el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio de 1985, se proyectaba para ENTel, en términos de “transferencias e inversión de la Administración Central a Empresas del Estado”, una reducción del 100% en términos nominales. En efecto, el plan consistía en financiar la instalación de un millón de líneas telefónicas en cinco años a partir del aporte que los usuarios demandantes del servicio (ahorristas privados) depositarían en bancos privados, quienes administrarían el dinero para que en un plazo determinado el abonado recibiera la instalación telefónica. Según las palabras del entonces administrador de la empresa, la reactivación del plan telefónico implicaba,

necesariamente, la inserción de capitales privados; la parálisis es muy grande y hay que superarla. Entonces será el mismo usuario el que afrontará con otros futuros abonados, unidos en grupos y nucleados en entes financieros, el costo de la línea. (*Gente*, 4/7/85)

En una vertiente novedosa de privatización, en este caso concentrada en la inversión, ENTel se proponía sustituir la financiación vía endeudamiento externo y/o aportes del Tesoro (ambas modalidades utilizadas sistemáticamente durante la dictadura militar) por captación de ahorro privado.

Bajo este esquema, el Poder Ejecutivo pretendía ensayar en ENTel una fórmula potencialmente aplicable al conjunto de las empresas públicas, que consistía en financiar la expansión mediante el ingreso de inversiones privadas e incorporar la intermediación de entidades financieras, posiblemente con la intención de compatibilizar virtuosamente la doble finalidad de valorizar en el mercado financiero los fondos recibidos en moneda argentina y desplazar parcialmente a organismos estatales del control sobre la expansión empresarial. En julio de 1985, el subsecretario de Política Económica del MECON –y posterior presidente del BCRA– había declarado en *Clarín* (25/7/1985) la necesidad de poner en marcha una política de privatizaciones más decidida.

En ese marco, un conjunto de empresarios y actores políticos insistían en la necesidad de convertir ENTel en un “ente” con participación privada, conformado por empresas del sector y bancos privados (*El Periodista*, 11/10/1985). Naturalmente, esto despertaba simpatías entre quienes dentro (y fuera) del Estado insistían, aún en cierta

soledad, con la necesidad de transitar el camino de la desmonopolización y futura privatización de ENTel, y numerosas enemistades, entre quienes concebían a estas propuestas como incompatibles a la tradición partidaria. Sobre este punto hacía referencia la nota publicada en *El Periodista* (11/10/1985) algunos meses después de la presentación oficial del plan telefónico, afirmando que dentro del gobierno se había desatado la “puja entre quienes estaban a favor de la creación del ENTE y los que sostenían que ENTel debía ser quien planifique y adjudique las obras, y controle y administre el dinero”; la llegada de Zubieta a la SECOM y Tomasini al MOSPN, sostiene, “pusieron punto final a las pretensiones privatistas”.

2.3.2. *El lanzamiento del Megatel*

En julio de 1985 las autoridades máximas del MOSPN y la Secretaría de Comunicaciones anunciaban oficialmente el plan Megatel, que, con el ingreso de Tomasini y Zubieta, había sufrido algunas modificaciones de importancia respecto a la versión original. Las diferencias respecto a la “privatización del crecimiento” anunciada por Alfonsín cristalizaron parcialmente en la nueva versión. Sin modificar el punto nodal y más novedoso, que era la financiación de la inversión mediante captación de ahorro privado, se incluyeron objetivos de sustitución de importaciones en el sector de las telecomunicaciones, acudiendo a la tradicional concepción de utilizar “el poder de compra de las empresas públicas” a fin de imponer criterios a las compañías privadas del sector.

Así, el objetivo y magnitud de los recursos a movilizar se mantenían sin modificaciones: con el plan Megatel, ENTel prometía cumplir con la heroica tarea de instalar un millón de teléfonos en un plazo de cinco años, para una estructura acostumbrada a una instalación anual mucho menor. En términos más precisos, las diferencias centrales con la versión original del Megatel eran centralmente dos. Por un lado, era ENTel quien mantenía el control sobre la planificación, licitación y adjudicación de las obras, desplazando la incorporación de actores privados a las instancias de intermediación, planificación y seguimiento. Por otro lado, se establecía un concurso de promoción industrial orientado a garantizar, en principio, la integración de tecnología nacional, prometiendo la participación de un 70% u 80% de producción con contenido nacional en todas las obras. Sumado a ello, prometía la creación de un centro de estudios

y desarrollo que permitiría la “generación de tecnología autónoma” a mediano plazo, a fin de restituir un proceso virtuoso de sustitución de importaciones (*La Razón*, 25/7/85).

De este modo, además del principal objetivo del millón de instalaciones telefónicas, el Megatel se proponía otros objetivos de gran importancia, entre ellos: instalar la infraestructura necesaria para la modernización (digitalización) de los teléfonos; 2) incrementar de modo significativo el abastecimiento de equipamiento con producción nacional, pretendiendo reactivar la pequeña y mediana industria de telecomunicaciones; 3) limitar a menos de un 20% el contenido importado en la fabricación nacional y 4) obtener en cinco años el dominio de la tecnología de conmutación de baja capacidad, ya avanzada en otros países, con el objeto de crear las condiciones para el inicio de planes de desarrollo de tecnología de alta capacidad.

La redefinición de algunos elementos centrales del plan Megatel tenía como fundamento el análisis y propuesta realizada por la Comisión Nacional de Informática (CNI) creada en 1984, donde Zubieta tuvo una activa participación. En una serie de documentos, la CNI aconsejaba estimular la industria nacional del Complejo Electrónico, en pleno auge global, mediante incentivos específicos a medianas y pequeñas empresas, y una utilización virtuosa del poder de compra de las firmas estatales, a fin de exigir a las grandes empresas del sector estrategias progresivas de adaptación e incorporación de tecnología a nivel local e integración de partes y componentes de producción nacional (Herrera, 1989). Pero no era este su único anclaje institucional. Las ideas que estimulaban los objetivos elaborados en la SECOM tuvieron fuerte influencia de los análisis realizados por la CEPAL sobre la revolución tecnológica del sector electrónico y las telecomunicaciones. Tal como mencionamos en el capítulo primero, ya entre 1982 y 1985 había producido textos de importancia respecto al impacto de ese proceso en América Latina y la acción que debían asumir los distintos gobiernos.

Los trabajos de la CEPAL se orientaban a definir estrategias específicas para una inserción internacional conveniente a las sociedades latinoamericanas, partiendo desde sus características económicas, políticas y sociales específicas. En términos generales, se proponía planificar una estrategia de “vinculación selectiva” con el mercado internacional (la magnitud de apertura no era lo importante, sino el contenido del flujo de comercio y los países con los que convenía asociarse), a fin de compensar el carácter excluyente que el curso “normal” de la difusión del progreso técnico contenía. Debía apuntarse, según la CEPAL, a crear “núcleos endógenos de dinamización tecnológica” (CEPAL, 1985)

funcionales a las necesidades de los sectores sociales y económicos de las naciones semiindustrializadas y no a los intereses de los países centrales. En concreto, se recomendaba, entre otros elementos, definir qué tecnologías eran las más importantes de introducir en función del desarrollo productivo nacional, a fin de copiarlas y producirlas, induciendo patrones de consumo e inversión acordes. Para todo ello, era necesario planificar el tipo de desarrollo industrial prioritario (orientado a la exportación industrial) acompañado de una firme política de desarrollo científico y técnico.

Sobre la base de esos preceptos, la Secretaría de Comunicaciones pretendía imponer nuevas condiciones a las empresas que oficiaran de proveedoras en el plan Megatel, utilizando el poder de compra de toda empresa estatal para reimpulsar un proceso de sustitución de importaciones en las telecomunicaciones, fuertemente afectado por las políticas de la última dictadura. El éxito de esta política precisaba la coordinación de diferentes áreas de gobierno detrás del objetivo expresado y la capacidad estatal de imponer a las empresas proveedoras (Siemens y Pecom-NEC) los criterios para la compra de equipos e insumos.

Los desajustes entre la dirección del Plan Austral impulsado desde el Ministerio de Economía y el plan de expansión telefónica resultaban evidentes. Si el plan de estabilización lanzado el 14 junio de 1985 consolidaba un cambio en las prioridades de la política económica –de la tríada reactivación, redistribución del ingreso e inflación, con Grinspun al combate contra la inflación como objetivo prioritario con Sourrouille– el plan Megatel (en conjunto con planes de inversión similares en otras empresas, particularmente en YPF) operaba bajo otra lógica y en dirección opuesta: demandaba recursos estatales, exigía para su cumplimiento la recomposición tarifaria y contribuía al drenaje de reservas vía importaciones. En diciembre de 1985, según expresa Torre (2021), funcionarios de la cartera económica sostenían que el socorro del Tesoro para financiar las deudas de YPF con proveedoras y un ambicioso programa de inversiones “fue uno de los grandes agujeros fiscales del Plan Austral”, al igual que en ENTel: *“que lanzó el Megatel, un plan disparatado en vista de las circunstancias; también vinieron al Tesoro para ver cómo se pagaba esa deuda”* [las cursivas son nuestras] (Torre, 2021: 266).

En función de lo expresado ya entonces por distintos funcionarios en declaraciones a la prensa, el Ministerio de Economía no aprobaba el desarrollo del plan Megatel tal como había sido redefinido por Zubieta y Tomasini. El funcionario Alfredo Canitrot manifestó su reticencia públicamente y el secretario de Promoción del Crecimiento

sostuvo que la Secretaría “no tiene ni tendrá nada que ver con ese proyecto” (*La Razón*, 1/8/1985). En ese marco, el anuncio de la ejecución del Megatel desató “una tormenta interna dentro del gobierno” (*La Razón*, 1/8/1985). En palabras del citado diario, “la piedra del escándalo es la exclusión de la empresa privada de la programación y gestión central del plan, que se conservará en manos de ENTel”.

Resulta a simple vista paradójico que un plan de inversión que importaba una forma particular de privatización desencantara a las autoridades de la cartera económica, que insistían, sin acordar aún con programas de privatización masivas, en las ventajas de avanzar en ese sentido para algunas de las empresas de mayor magnitud. Sin embargo, la reticencia parecía provenir tanto del desacuerdo con los objetivos finalmente definidos en el Megatel por parte de Zubieta (que era visto como un representante radicalizado de las posiciones “estatistas”) como de las dificultades que previsiblemente enfrentaría ENTel para autofinanciar el programa de instalaciones bajo un contexto inflacionario y una deliberada política de retraso tarifario. Tanto el valor del pulso telefónico como el valor de la cuota del Megatel evolucionaban por debajo de la inflación. Para 1987, informaba la revista *Somos* (11/11/1987: 40) la devaluación del austral había significado la cuadruplicación del costo de instalación de cada línea telefónica, sin embargo, “las cuotas crecieron sólo al doble en ese tiempo”⁵². El rechazo del Ministerio de Economía convivía simultáneamente con la aprobación del Poder Ejecutivo, que expresaba no sólo la progresiva falta de coordinación al interior del Estado, sino también cómo la desarticulación entre los aparatos estatales se traducían en la intimidad de las decisiones presidenciales.

Al mismo tiempo, en los informes de Estado de la Situación Empresaria realizados por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP)⁵³ se manifestaban dudas respecto a la capacidad de la empresa de dar respuesta a la numerosa demanda manifestada en el primer período de adhesión al plan (536.157 adhesiones para diciembre de 1985). Semejante respuesta social era, a la vez, un importante voto de confianza y expresión del insuficiente grado de satisfacción de la demanda telefónica (cercana a

⁵² Según informaba la revista a partir de fuentes oficiales, para fines de 1987 “la cuota para obtener el teléfono en una casa de familia significa 102 australes mensuales, que teniendo en cuenta el plan de pagos de 24 cuotas representa 2.448 australes; pero el costo de cada línea, sólo por la devaluación, sería ahora de casi 4.000 australes” (*Somos*, 11/11/1987: 40).

⁵³ Como parte de las disputas entre áreas del Estado vinculadas a ENTel, la SIGEP no aprobó ninguna de las Memorias y Balances realizadas durante el período (*La Nación*, 26/7/1984).

1.200.000 de solicitudes registradas). En función de los diversos problemas en la gestión que trimestre tras trimestre menciona la SIGEP respecto a ENTel (especialmente en las áreas de inversión, planificación, atención de reclamos, seguimiento de obras, distribución interna de la fuerza de trabajo, entre otros)⁵⁴, sostenía que

al satisfactorio resultado obtenido en la etapa de adhesión (...) deberá responder la empresa con un adecuado cumplimiento del programa de instalación. Ello implica para 1986 una ganancia no inferior a las 200.000 líneas, cifra que representa un incremento del 100% a lo realizado en 1984 y 1985. Para asegurar el cumplimiento del objetivo expuesto y por ende de los compromisos asumidos la empresa deberá mejorar la planificación de las obras y el posterior control (SIGEP, 1986: 30).

La renuncia del administrador de ENTel, Manuel García, se confirmó poco después del anuncio reformado del Megatel, aunque era un hecho consumado días antes (*Clarín*, 29/8/1985). Las modificaciones en el plan y las disputas de poder con la Secretaría de Comunicaciones signaron su salida. Como reemplazo, el Ejecutivo designó a José Guerra, en cuyo *currículum* presumía una extensa carrera en la International Business Machines (IBM), una de las empresas internacionales líderes en la fabricación de tecnología electrónica. Con Guerra a la cabeza de ENTel se pretendía aprovechar su amplia experiencia en el área de comercialización, a fin de potenciar el nuevo plan telefónico (*Clarín*, 29/8/85).

En la Memoria y Balance de 1985, realizada a cargo de José Guerra, se establece un inusual y extenso análisis sobre el estado del servicio de ENTel y modalidades de gestión empresarial, afirmando que los resultados mayormente negativos en términos históricos respecto de la satisfacción de la demanda, estado de la infraestructura y facturación anual se debieron, en parte, según expresa el documento,

a recurrentes cambios en las políticas sectoriales; carencias presupuestarias debido a la aplicación de tarifas políticas; incompatibilidades entre las metas fijadas y las capacidades operativas reales; inconsistencias en la planificación y administración de los recursos, como resultado de la falta de estabilidad en la conducción empresarial (Memoria y Balance ENTel, 1985: 43).

Aunque cuidadoso respecto a cómo posicionarse en la creciente discusión pública y política en torno a la propiedad de ENTel (dividida entre “estadistas” y “privatistas”), el

⁵⁴ Es importante aclarar que todos los informes trimestrales realizados por la SIGEP respecto a la situación empresarial eran remitidos en todos los casos al Ministerio de Economía, mediante la Secretaría de Políticas Económicas.

nuevo administrador parecía decidido respecto a la necesidad de implementar reformas de gestión e imponer “una mentalidad empresaria que haga viable el esfuerzo gigantesco de comercialización que implica satisfacer un millón de clientes” (*La Nación*, 4/9/1985). Sus pretensiones y promesas no tardaron mucho tiempo en colisionar con la Secretaría de Comunicaciones y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

En la disputa atomizada por el control de ENTel, los principales sindicatos presentes en la empresa (FOETRA y Unión Personal Jerárquico, en adelante UPJ) participaban con sus reclamos y objetivos propios: aumentos salariales ante el profundo crecimiento inflacionario y participación en la dirección de la empresa. Paralelamente, sus posiciones políticas más cercanas a la tradición combativa del sindicalismo argentino fueron combinándose, hasta hacerse incompatibles, con posicionamientos coyunturales ambiguos respecto a las propuestas de desregulación y privatización. En el contexto del Megatel, sin embargo, su voz era clara. Como desde el inicio del gobierno democrático, FOETRA y UPJ sostenían que era necesaria una urgente reforma administrativa en la empresa, centrada en la configuración de un sistema de carrera administrativa y la participación de los organismos gremiales en los altos cargos de conducción. Su disputa era, expresamente, contra los “organismos del Estado” que pretendían, según su posición, controlar la empresa “desde afuera”. Según expresaba la organización sindical, el “éxito alcanzado por la suscripción al plan Megatel que ya supera las 600.000 mil adhesiones, es una muestra cabal de la confianza de la población en la empresa nacional cuando esta tiene objetivos claros”. Sin embargo, afirmaban, los escollos provenían desde el interior del gobierno nacional. En una solicitada publicada en el diario *Clarín*, el sindicato que reunía el personal jerárquico de la empresa sostenía:

Una disposición generada en la Secretaría de Comunicaciones (...) traslada a este organismo el poder de contratación de ENTel. Esto, en la práctica, condiciona totalmente el accionar empresario, es un grave trastocamiento de funciones. Atento a lo expuesto, la Unión del Personal Jerárquico de ENTel denuncia hoy que ENTel está dejando de ser una empresa y va en camino a convertirse en un organismo que depende de decisiones que se toman fuera de su seno y, por lo tanto, no puede garantizar el cumplimiento de sus planes de expansión ni el valor supremo que constituye la dignificación de sus trabajadores. Sólo en la medida en que ENTel sea una empresa realmente autárquica (...) se puede asegurar el compromiso que asumió con el pueblo argentino (*Clarín*, 29/4/1986).

Por su parte, en abril de 1986, el titular de ENTel, José Guerra, expresaba su rápido descontento y advertía su pronta renuncia (*Ámbito Financiero*, 8/4/1986), debido al

decreto que permitía a la Secretaría de Comunicaciones administrar los fondos provenientes del Megatel. En este sentido, las declaraciones tanto de los sindicatos como del administrador Guerra apuntaban en la misma dirección: el avance de la Secretaría significaba una afrenta a las facultades de ENTEL y su autonomía en la administración y planificación de los recursos. El conflicto por el control de ENTEL tenía como base, al mismo tiempo, diferencias en torno a los objetivos inmediatos del plan Megatel y las estrategias que de estos debían desprenderse.

Como habíamos mencionado anteriormente, para la Secretaría de Comunicaciones, el Megatel significaba la oportunidad de iniciar un proceso de aprendizaje tecnológico (que redujera la dependencia en el mediano plazo) e impulsar las estrategias de sustitución de importaciones en el sector de las telecomunicaciones. Estas ideas, que encontraban en el patrón de acumulación capitalista dominante en Argentina y en la direccionalidad de la política económica del gobierno escasas condiciones para su realización, fueron defendidas progresivamente en soledad por el secretario Zubieta y su equipo.

Desde la administración de ENTEL y otros sectores al interior del Estado, la prioridad no era utilizar el plan Megatel para impulsar la industria telefónica nacional, sino cumplir con los plazos prometidos de un programa con exigencias inéditas para la empresa estatal (*La Razón*, 25/4/1986). Se pretendía, a través del Megatel, inducir reformas de gestión y reordenamiento interno bajo los estridentes imperativos del *management* empresarial y la eficiencia microeconómica. El conflicto –latente durante el primer tramo de 1986– asumió estado público cuando, hacia septiembre de ese año, hizo peligrar la proyección inmediata de las instalaciones telefónicas, como consecuencia de que las empresas proveedoras advertían que no podrían cubrir la demanda de equipos prevista para 1987 con sus plantas instaladas en el país. Por ello, desde ENTEL pujaban por habilitar la importación de equipos desde el exterior.

La habilitación de las importaciones de partes y productos de telecomunicaciones y la desestimación de facto del Decreto 428/86 –a partir del cual el Poder Ejecutivo permitía a ENTEL realizar un concurso seleccionando empresas locales como proveedoras, en base a exigencias de investigación y desarrollo y listas mínimas de integración nacional obligatoria– signaron la salida del secretario Zubieta y su relevo por Juan Ciminari. En el diario *Tiempo Argentino* se anunciaba en estos términos: “José Guerra, partidario de cumplir a rajatabla los plazos del Megatel –aun importando– saboreó su primer triunfo al renunciar Zubieta a Comunicaciones. Ahora procura

consolidarse logrando una baja drástica en los aranceles para los productos involucrados” (7/9/1986).

A partir de mediados de 1986, con la salida de ambos funcionarios, la prioridad pasó a ser la aceleración de las instalaciones telefónicas comprometidas en el Megatel. Para tal efecto, aceleraron las negociaciones respecto a los contratos originados en Concurso Público durante 1979 con las principales empresas proveedoras. El nuevo acuerdo desplazaba los objetivos delineados por la gestión previa (Herrera, 1989), a la vez que concentraba en ellas las actividades del plantel externo y admitía la posibilidad de avanzar en la privatización de nuevas actividades (especialmente la explotación del circuito telefónico y transmisión de datos del microcentro porteño).

La consolidación de una de las direcciones en tensión precisaba, necesariamente, el acompañamiento de determinadas políticas económicas a nivel nacional. Lo que primó, sin embargo, fue un conjunto desordenado de medidas que neutralizaban el despliegue de cualquier sendero proyectado. Este hecho no era ignorado por las áreas de control y planificación estatales, especialmente por la Secretaría de Planificación del Estado nacional. En un documento publicado en noviembre de 1986 por dicha secretaría y el Ministerio de Trabajo titulado “Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de telecomunicaciones”, se analiza con precisión el estado de situación de la industria de telecomunicaciones en general y las limitaciones que pesaban sobre el programa de inversión realizado por ENTel en particular.

Uno de los elementos fundamentales que se señalan al respecto es que la planificación de los costos del financiamiento de la instalación de las líneas telefónicas – en principio, cubierta en su mayor porcentaje por el aporte anticipado de los usuarios– dependía de los precios fijados por las empresas proveedoras, las cuales suponían gastos de importación con derechos aduaneros cercanos al 20% en subconjuntos electrónicos y 40% para componentes. En efecto,

el Megatel en cuanto instrumento de política sectorial propuesto para desarrollar una industria nacionalmente integrada y generadora de capacidad tecnológica suponía no sólo una respuesta positiva por parte de los potenciales usuarios del servicio, sino también el mantenimiento de una determinada estructura arancelaria para la industria electrónica. (Secretaría de Planificación, 1986: 27).

Ese mismo año, la estructura arancelaria fue modificada y encareció de forma significativa la importación de los insumos necesarios para la producción nacional de las

centrales adquiridas por ENTel. Esto, al mismo tiempo, impactó en los precios propuestos por los proveedores, que aumentaron abruptamente y crearon un serio problema financiero a la empresa estatal. Como puede corroborarse en los informes de la SIGEP entre 1987 y 1989 –que veremos en detalle en el capítulo siguiente–, a partir de 1987 el retraso tarifario y el aumento en los precios de productos importados para el sector significó el progresivo deterioro en los ingresos genuinos de la empresa, lo que volvió incumplible el objetivo primordial de la planificación empresarial: escindir la expansión de ENTel de las restricciones macroeconómicas vigentes a nivel nacional. La presencia de la inflación y los ajustes fiscales constituían un escenario ineludible. Como es observable en los Estados de Situación Empresarial de la SIGEP, una de las reacciones de la empresa, tal como sucedió antes durante gran parte del período dictatorial, fue incrementar la deuda, tanto en moneda extranjera como local, agravando aún más su situación financiera.

El documento realizado desde la Secretaría de Planificación, enmarcado en una serie de investigaciones orientadas a contribuir al diseño de políticas en el sector industrial, adelantaba algunos de los problemas con los que tropezó la empresa en los años siguientes. Sin embargo, las condiciones en que desplegaba sus acciones la burocracia estatal vinculada al servicio de telecomunicaciones neutralizaban una de las funciones centrales atribuidas a los organismos de planificación general y control (Secretaría de Planificación y Sindicatura General de Empresas Públicas). Hacia fines de 1987, el Megatel acumulaba numerosos retrasos y un avance errático, aunque demostraba un porcentaje de instalaciones anuales mayor a los años anteriores. A la par de dicho avance, se produjeron diversos problemas en el funcionamiento microeconómico de la empresa. La reacción del Poder Ejecutivo ante el naufragio evidente de la autoproclamada “privatización del crecimiento” y el redireccionamiento de las empresas estatales derivaron en una respuesta tan llamativa como inconsistente: la intervención de ENTel y una serie de empresas de servicios públicos.

2.3.3. La intervención de ENTel y el derrotero de la impotencia.

En diciembre de 1986 el administrador Guerra es removido de su cargo y el Poder Ejecutivo, mediante el recientemente formado Directorio de Empresas Públicas (DEP), dispuso la intervención de la empresa por un plazo máximo de 180 días a cargo de

Leonardo Leibson⁵⁵. Las razones del desplazamiento de Guerra responden a los permanentes conflictos entre las áreas del Estado por el control de ENTel. Sumado a decisiones de Guerra respecto a los contratos con proveedores para el plan Megatel que le hicieron acumular enemistades en determinados ámbitos, los desencuentros con la Secretaría de Comunicaciones y la Secretaría de Industria y Comercio Exterior sellaron su salida. Según *La Nación* (3/12/1986), “oponerse a Comunicaciones era una cosa, pero sumar a ese ámbito a Industria y Comercio Exterior y, eventualmente, a Cancillería era sobreponerse de la raya”. Las controversias entre la empresa y la Secretaría de Comunicaciones, a las que se acoplaban coyunturalmente el ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio de Economía, no encontraban arbitraje en la cúspide de la estructura estatal. De modo contrario, las tensiones y conflictos habitaban en su seno desordenadamente, produciendo como efecto decisiones ambiguas y, muchas veces, con orientaciones opuestas.

Al mismo tiempo, tal como hemos advertido, los balances financieros de ENTel comenzaban a deteriorarse y su proyección futura no preveía mejorías posibles en función de los compromisos asumidos y las condiciones políticas y burocráticas existentes. La conflictividad interna y la desarticulación de los aparatos estatales era tal que, aun sin que existieran irregularidades comprobadas en la administración de la empresa, se dispuso igualmente su intervención. Para entonces, la empresa de telecomunicaciones se había convertido una verdadera “brasa caliente” (*Revista Somos*, 10/12/1986). Paralelamente, las concepciones del *management* vinculadas al mundo empresarial acumulaban adhesiones en el interior del Estado. El entonces presidente del DEP sostuvo, en pleno proceso de intervención de ENTel y otras empresas: “no queremos que el holding tenga una estructura piramidal –queda demostrada su absoluta ineficiencia– queremos aplicar las teorías de *management* empresario que hoy significa interrelación con una política global, pero autonomía y agilidad en las decisiones cotidianas” (*Clarín*, 2/12/1986). Como bien sostiene Aboy Carlés (2001: 249), mediante la creación del Directorio “se pretendía administrar con características de eficiencia privada a las empresas conservadas en el área estatal”. La composición de su equipo gerencial no hace sino reforzar esta interpretación: sus principales miembros pertenecían al ámbito privado y, en un gesto que

⁵⁵ Con la intervención de ENTel comenzó un proceso de intervención más general que afectó a la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos y preveía intervenir a Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, Gas del Estado y Ferrocarriles Argentinos (*Clarín*, 2/12/1986).

evidenciaba el particular vínculo entre Estado y elites económicas, a empresas contratistas del Estado (Aboy Carlés, 2001: 249).

El informe realizado por el DEP, publicado por el periódico *El Informador Público* unos meses después, apunta su crítica en una dirección similar a la realizada por la Memorias y Balances de 1985 y 1986. Del balance crítico que establece el informe –y que será precisado en el capítulo siguiente–, se destacan: a) un serio retraso en la incorporación de nuevas tecnologías; b) la insatisfacción crónica del servicio telefónico respecto a la demanda; c) una insustentabilidad financiera estructural, con agravamientos coyunturales; d) una estructura de organización burocrática adjetivada como “anacrónica e inflexible”; y e) una ineficiente distribución y formación de los trabajadores de la empresa. Nos interesa destacar aquí algunas de las causas que el informe identifica, como expresión del modo en que un sector del Estado explicaba las disputas que hemos analizado en este apartado.

Por un lado, el Informe sostiene que en ENTel ha imperado, históricamente, una concepción “errónea” sobre lo que significa prestar un servicio público. Según las palabras del DEP, existía una “concepción política” del servicio público, que subordinaba por completo la preocupación por la rentabilidad y el financiamiento genuino de la empresa; esto derivaba, según el informe, “en la aceptación de un mecanismo perverso de financiación mediante el Tesoro nacional. El origen de esos recursos (genuinos o inflacionarios) pasaba a ser un problema subsidiario del principal, que era cumplir con ‘la función social’” (*Informador Público*, 26/6/1987). De ese modo, bajo el presupuesto de cumplir con el rol social (empleo y distribución del ingreso), la empresa consideraba secundarias la calidad del servicio prestado y su sustentabilidad económica. Todo ello, sostiene el Directorio, impedía una buena planificación a mediano y largo plazo: con tarifas retrasadas e ineficiente distribución de sus recursos humanos, era incapaz de enfrentarse a los desafíos de competitividad y avance tecnológico que el mercado internacional imponía, caminando lentamente hacia el precipicio. Por otro lado, se apunta contra la estrategia sustentada en “el poder de compra” de la empresa estatal –argumento sobre el cual el antiguo secretario de Comunicaciones había pensado el plan Megatel– y la protección arancelaria que caracterizaba al sector. Según el DEP, bajo el argumento del “poder de compra centralizado” se habían constituido poderosos monopsonios (industrias proveedoras) que condujeron a un progresivo retraso relativo y una escasa competitividad a nivel internacional. De ese modo, insiste el informe:

la industria local como supuesto instrumento del desarrollo del sector se transformó en una restricción a dicho desarrollo. ENTel tenía efectivamente poder de compra, pero lo que no tenía era capacidad para discernir sobre qué comprar, pues nunca pudo formular un programa de mejoramiento y expansión de los servicios” (*Informador Público*, 26/6/1987).

Lo que nos interesa destacar aquí es la evolución en las disputas por el control de ENTel al interior del Estado. En ese sentido, el informe evidencia públicamente la contienda entre concepciones opuestas respecto a la función de las empresas estatales y la prestación de servicios públicos dentro del territorio estatal. De un lado, se encontraban quienes sostenían que ENTel, al igual que las principales empresas públicas, debía servir como impulsor de desarrollo local –liderando la inversión en áreas estratégicas– y la distribución del ingreso –mediante empleo y tarifas accesibles–. Del otro lado, como hemos visto en el documento de la DEP, se encontraban quienes sostenían que la concepción “política” de las empresas públicas conducía a la ineficiencia en la prestación de servicios y producción de bienes, provocando su insustentabilidad económica. Para estos últimos, las nuevas formas de gestión empresarial que se expandían en Europa servían de impulso y le otorgaban el poderoso efecto de *novedad*. La atomización interna de la burocracia estatal fue una de sus puertas de entrada.

En ese marco, la designación del nuevo administrador tras la intervención de ENTel debió atravesar diversos conflictos y una compleja arquitectura de negociaciones, rechazos y aprobaciones por parte de sectores de gobierno y el sindicato telefónico. Finalmente, en marzo de 1987, es designado el ingeniero Nicolás Gallo. Con un perfil similar al administrador anterior, Gallo expresaba el intento de avance de un sector del gobierno por introducir políticas de desregulación y reestructuración interna en la empresa. Con promesas de renovación y recuperación del ritmo de instalaciones telefónicas para saldar la brecha de retrasos en el plan Megatel, se inicia la nueva gestión de la empresa bajo numerosas presiones políticas y sectoriales.

El patrón de funcionamiento de ENTel era, sin embargo, a estas alturas implacable: sólo cuatro meses después, Gallo presentaba su renuncia a ENTel, en medio de un conflicto desatado tras un acuerdo salarial con el gremio telefónico que era superior al pautado por el gobierno nacional. La desautorización de los aumentos por parte del Poder Ejecutivo dio marcha atrás a los pagos realizados y desató un paro por tiempo indeterminado que paralizó buena parte de las comunicaciones locales y con el exterior durante varios días (*La Razón*, 27/8/1987). En un contexto general marcado por las

difíciles negociaciones con el FMI para encauzar la crisis de deuda externa y el progresivo rebote inflacionario (del 81,9 % en 1986 al 175% en 1987), desde el Ministerio de Economía se pretendía un estricto control de los aumentos salariales a fin de contener la activación de la puja distributiva entre capital y trabajo. Por ello, un aumento de entre el 60% y el 100% en los salarios de ENTel era visto, en los ojos del equipo económico de Sourrouille, como un ejemplo inaceptable. En declaraciones a la prensa, el exadministrador sostenía que su expulsión no era producto del aumento salarial en sí, sino de que los aumentos no hubieran pasado previamente por la supervisión del Ministerio de Economía. Según sus palabras, el problema era esencialmente político: quien dirigía ENTel realmente, respondía Gallo ante una pregunta periodística, era “sin ninguna duda” la Secretaría de Comunicaciones; pues “en la práctica ella es quien fija las políticas y, a la vez, las ejecuta. Tendrían que estar en manos de, por ejemplo, la Sindicatura General de Empresas Públicas” (*La Nación*, 26/8/1987).

2.3.4 La llegada de Terragno y el nuevo impulso privatista

La salida de Gallo reinició la puja por la designación de un nuevo administrador. Junto a ello, sucedía en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos la designación de Rodolfo Terragno, en reemplazo de Pedro Trucco, un hecho decisivo para el futuro inmediato de las disputas por el control de ENTel y un amplio espectro de empresas públicas. El regreso de la alta inflación tras la breve primavera del Austral había producido un efecto en las convicciones presidenciales. Si hasta entonces el gobierno había manifestado la voluntad de privatizar algunas empresas, aunque sin avances efectivos de trascendencia, con el fracaso del *shock* antiinflacionario de Sourrouille y la derrota electoral en las elecciones para gobernadores y representantes del parlamento celebradas en septiembre de 1987, se proponía otorgarle materialidad a sus intenciones.

Precisamente, ya con la designación de Terragno en septiembre de ese año, el Poder Ejecutivo manifestó su convicción respecto a que la resolución del déficit fiscal, fenómeno con el que se había estrellado el plan de estabilización, precisaba de reformas estructurales de magnitud (Heredia, 2006; Beltrán, 2006). Bajo este nuevo escenario, el gobierno de Alfonsín parecía definir el rumbo deseado para ENTel: si los resultados electorales dificultaban las posibilidades de concretar una privatización más plena – propuesta que igualmente intentó–, pretendía avanzar en aquello que ya se había habilitado con el Megatel: el ingreso limitado de capitales privados. La diferencia, no

menor, era la intención de reemplazar la captación de ahorros privados individuales por el desembarco de empresas privadas como inversores.

Poco antes de la llegada de Terragno, a principios de 1987, se había dado a conocer desde la Presidencia un documento escrito por intelectuales íntimamente vinculados al gobierno en el que se afirmaba que la sociedad argentina necesitaba la creación de un “Estado nuevo”. Por efecto de la crisis, el rol económico y social que había estructurado la intervención estatal imperante durante la segunda posguerra (Estado como garante del desarrollo económico, impulsor del proceso de acumulación y agente de distribución del ingreso) no podía seguir sosteniéndose. Así, el diagnóstico fundamental para 1987 era que “el Estado ya no está en condiciones de ser ese personaje emprendedor y generoso que era antes, porque muchos de sus ingresos se han evaporado y porque han aparecido gastos nuevos” (P. Gerchunoff y Torre *en* Torre, 2021: 518).

A esa hipótesis le correspondían una serie de propuestas; entre ellas, una fundamental: avanzar en la sustitución de control estatal por capital privado en áreas que ya no eran incipientes o que ya no se consideraban estratégicas. En ese mismo sentido se dirigía Sourrouille a la dirigencia del radicalismo en enero de 1987: “hay una relación entre inflación y el crecimiento que pasa por las reformas estructurales. Si seguimos haciendo reformas en el sistema financiero, en el manejo de las empresas públicas, en la operatoria del sector privado (...) podremos seguir avanzando” (Torre, 2021: 523). Este era el marco de acción de un sector del Estado, ahora sintetizado en la figura del nuevo ministro de Obras y Servicios Públicos.

Con la salida de Gallo, tras nuevos conflictos para establecer su reemplazo, Guillermo Klein fue designado el último administrador de ENTel durante la transición democrática. Sin embargo, el centro de gravedad de las decisiones sobre las empresas de servicios yacía en el nuevo ministro de Obras y Servicios Públicos. Dos objetivos centrales obsesionaron al nuevo ministro: generar las condiciones para elaborar una propuesta de privatización de ENTel y acelerar los cumplimientos del Megatel durante 1988. Para fines de 1987, la SIGEP informaba que el porcentaje de cumplimiento de las adhesiones al plan rondaba el 50%.

En efecto, desde fines de 1987 hasta la salida anticipada del radicalismo del poder del Estado, la vida de ENTel estuvo signada por tres elementos simultáneos: a) la intensificación de las discusiones en torno a su privatización –incluyendo avances concretos en la desregulación y la firma de una Carta de Intención con la empresa

española Telefónica para efectivizarla en 1989–; b) las resistencias por parte de un sector del Justicialismo en el Parlamento y las agrupaciones gremiales opositoras de la dirigencia sindical de FOETRA contra el avance privatista; y c) la aceleración brusca de las instalaciones telefónicas que, si bien permitió pasar de un porcentaje de cumplimiento del 50% al 90% en menos de 18 meses, amplió la brecha entre líneas instaladas y líneas efectivamente funcionando⁵⁶ (para 1989 había más de 500 mil líneas instaladas pero no habilitadas) y profundizó los problemas económicos de la empresa.

Efectivamente, el plan Megatel profundizó una serie de deficiencias estructurales de la empresa y acabó generando, por las condiciones burocráticas y el peso de la crisis económica general, importantes deterioros en el funcionamiento económico de ENTEL. Bajo la administración de Klein y el mando de Terragno, la empresa planificó y ejecutó un acelerado cumplimiento del Megatel, en su objetivo primario de instalación de líneas, desplazando los objetivos vinculados a la renovación tecnológica y el mejoramiento de la infraestructura. Paradójicamente, el avance del programa privatista no significó la parálisis total de la empresa (fenómeno ocurrido desde mediados de 1989), sino con la implementación acelerada y forzada de las instalaciones telefónicas adeudadas. El final fue similar: la privatización coincidió, poco más tarde, con una grave situación en algunos indicadores financieros (escasa capacidad de autofinanciamiento en plena crisis inflacionaria e incremento de las deudas) y una agudización inédita en la calidad del servicio prestado, tal como informaba la SIGEP para dos primeros trimestres de 1989.

El proceso de desregulación de ENTEL comenzó con la llegada de Terragno. Desde allí, todos los actores participantes de la larga disputa por el control y direccionalidad de los objetivos de ENTEL intensificaron esfuerzos y visibilidad. En noviembre de 1987, el Poder Ejecutivo autorizó, mediante los Decretos 1651/87 y 1757/87, la incorporación de empresas privadas en la prestación de servicio telefónico para el microcentro porteño, zona núcleo de la demanda telefónica, como prueba modelo de un proceso de desmonopolización general en todo el país (lo cual había sido ya admitido en los contratos acordados durante la gestión de Juan Ciminari y Pedro Truco en la SECOM y el MOSPN, respectivamente). Esto despertó descontento y reacciones dentro y fuera del Estado, intensificando la disputa entre las concepciones opuestas respecto a los servicios públicos.

⁵⁶ Como veremos en detalle en el capítulo cuatro, con el Megatel la empresa logró instalar buena parte de las líneas telefónicas planificadas; sin embargo, muchas de ellas no se ponían en funcionamiento, puesto que faltaba completar la conexión (obras de cableado) entre las líneas ubicadas en las Centrales Telefónicas y los aparatos ubicados en las residencias de los usuarios.

La respuesta de la filial bonaerense de FOETRA (enfrentados a la central sindical) es representativa de lo que los actores estatales y no estatales opuestos a Terragno pensaban:

Desmonopolización significa desnacionalización para permitir que a través de las nuevas tecnologías –las más avanzadas en telemática y red digital de servicios integrados– ya estaban en los planes de la ENTel (...) lo exploten empresas privadas asociadas a capitales extranjeros (...) Desregulación que llevará a que las privadas tomen áreas de servicio que ya presta la ENTel, con el cuento de la eficiencia. Eficiencia que bien puede prestar nuestra empresa si se deciden a formar un Consejo de Administración estable (...) En suma, las perspectivas son (...) mala calidad del servicio, altas tarifas y lo que es peor: zonas argentinas alejadas y marginadas, quedarán totalmente aisladas por no ser económicamente rentables. (*Clarín*, 15/12/1987)

Bajo estos términos se desplegó la disputa entre las dos formas opuestas de concebir a ENTel y los servicios públicos. Durante 1988, a diferencia de los años anteriores, los conflictos se sucedían bajo el contexto de una fuerte decisión del gobierno nacional por efectivizar procesos de desregulación y privatización. Para entonces, el patrón de los conflictos intraestatales se había modificado parcialmente. Si antes predominaban tensiones sistemáticas entre ENTel y la Secretaría de Comunicaciones, a la que se acoplaban desordenadamente el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación (MOSPN) y luego el Directorio de Empresas Públicas, ahora el esquema de conflictos traducía el protagonismo del MOSPN: *los conflictos de mayor visibilidad sucedían al interior del ministerio*. En medios radicales, según redacta el diario *La Prensa* (29/7/1988), Terragno era calificado como el “López Rega de este gobierno”, cuya conducción estaba “paralizando a la ENTel”. Sumado a ello, al haber logrado un control relativo sobre ENTel, Terragno se enfrentaba a sectores del sindicalismo telefónico y, eventualmente, aunque con énfasis similar, ante el Ministerio de Economía por el siempre nodal problema de las tarifas.

En paralelo al decreto de desmonopolización, el MOSPN comenzó tratativas con la empresa española Telefónica para implementar la privatización parcial de ENTel. En marzo de 1988 se dio a conocer el principio de acuerdo con Telefónica de España, que consistía en crear una nueva empresa de telecomunicaciones con un 40% de capital en manos de la compañía española y el resto en manos del Estado. Según informaban las autoridades argentinas, Telefónica aportaría una inversión de 750 millones de dólares, de los cuales un tercio ingresaría por la vía de la capitalización de deuda externa (*Clarín*, 19/3/1988). Con optimismo, el MOSPN, el DEP y la administración de ENTel

anunciaban los beneficios que podría traer el ingreso de Telefónica: “*management* y pesetas” era la síntesis y el nuevo axioma que guiaba la decisión del Estado Nacional en el área de telecomunicaciones. Para el director de Telefónica España, según afirmaba en una nota periodística, no bastaba con incrementar la inversión y separar las telecomunicaciones del presupuesto del Estado (interpretado como uno de los nudos gordianos de los problemas de ENTel); había que implementar las nuevas formas de gestión surgidas de las empresas privadas más exitosas del mundo: “inversión sin *management* es tirar dinero al agua” afirmaba ante la revista *Somos* (30/3/1988).

En la presentación pública de la Carta de Intención firmada por el gobierno nacional con Telefónica, y ante las polémicas despertadas en torno al valor del capital y acciones de ENTel, el entonces ministro Terragno afirmaba que “el verdadero valor de las empresas públicas no es el que surge de la contabilidad, el verdadero valor es el potencial de mercado” (*Clarín*, 25/3/1988). En el mismo momento, el exadministrador de ENTel, Nicolás Gallo, afirmaba en la prensa que la transferencia de *management* por parte de la empresa extranjera resultaba el valor más positivo de la Carta de Intención, puesto que “la sociedad argentina experimentaba desde hacía tiempo un agudo proceso de involución del intelecto” producido por un “sistemático *in-breeding* ideológico o cruzamiento exclusivamente doméstico de propuestas e ideas”. En efecto, insiste Gallo, la “sociedad necesita desesperadamente transfusiones de inteligencia en áreas que hacen a su reconstrucción estructural: administración social, dirección empresaria, planeamiento estratégico y comunicación política” (*El Cronista Comercial*, 6/4/1988).

El destino de la propuesta privatizadora encarnada por Terragno es ampliamente conocida. Hacia fines de 1988 el Congreso Nacional, con la oposición al proyecto por parte del bloque justicialista, desaprobó el acuerdo con Telefónica de España. Sin embargo, los intentos fallidos manifestaban también el crecimiento de las ideas privatistas al interior del Estado y del radicalismo. Lento al principio, y velozmente al final, las ideas de privatización bajo control estatal cedían paso a estrategias de mercantilización menos reguladas y más agresivas.

En la misma nota periodística que publica la conversación con el presidente de Telefónica España a principios de 1988, se agregaba, con inteligencia, un fragmento de la famosa historieta *Mafalda*, donde Susanita, uno de los personajes centrales, le insiste con hartazgo y enojo a Mafalda: “¡Otra vez se me descompuso el teléfono de mi casa, ya estoy harta de vivir en un país subdesarrollado!”. Debajo de la imagen, la revista *Somos*

(30/3/1988), resalta: “25 años después la misma queja de hoy. Pero lo que Susanita no podía imaginar es que un día el problema lo vendría a arreglar Manolito”. Finalmente, ENTel no fue vendida en ese momento a Manolito, aquel ambicioso hijo de un inmigrante español, pero sí, año y medio más tarde, a consorcios privados formados por acaudalados criollos y extranjeros, entre ellos, también Telefónica de España. En el año 1964, cuando se publicaba aquella imagen de *Mafalda*, el malestar por el servicio telefónico lejos estaba de articularse con las ideas de la eficiencia empresaria y la privatización. A principios de los ochenta, tampoco. El ascenso de Manolito fue tan vertiginoso como sorprendente ante los ojos de los contemporáneos.

2.4. Conclusiones

Curiosamente, a fines de 1983, en un Documento de Divulgación realizado por la SIGEP (1983: 18), Adolfo Canitrot, un economista experto en macroeconomía –y poco después también funcionario del gobierno de Alfonsín–, sostenía que el desafío más importante de las empresas era lograr fórmulas de resolución parcial de ese “juego doble de las empresas públicas entre fines específicos y fines globales que crea una tensión permanente en su comportamiento”⁵⁷. La solución privatizadora de esa tensión (que otorgaba plena prioridad al cumplimiento autónomo de los objetivos empresarios) era para Canitrot “fantasiosa”, ya que quienes insistían en ella “desconocen la utilidad de las empresas en tanto instrumentos legítimos de las políticas globales”.

El primer paso, y más importante para Canitrot, era “moderar la inestabilidad macroeconómica” que dificultaba el comportamiento microeconómico de las empresas. Efectivamente, como hemos observado, la crisis inflacionaria, junto a la crisis fiscal y externa, horadaron de modo sistemático los planes de expansión y el funcionamiento cotidiano de ENTel como del conjunto del Estado empresario. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no era el único factor determinante para el cumplimiento eficaz de los objetivos de las empresas. A lo largo de este capítulo hemos demostrado, la importancia que en ese sentido tuvieron las relaciones específicas entre la conducción empresaria y distintos organismos de gobierno. Al menos en el caso de ENTel, la inestabilidad y la

⁵⁷ Con ello refiere a la tensión estructural de toda empresa pública entre el cumplimiento de objetivos internos de cada empresa y su función ineludible (y central) como instrumentos de la política económica general: en ambos casos interfieren, con mayor o menor intensidad, las conducciones empresarias y un conjunto diverso de organismos estatales.

fragmentación de los aparatos estatales constituyeron una combinación particularmente destructiva.

Según observamos, desde el Ejecutivo, el Megatel marcaba el inicio de una “privatización del crecimiento”, tanto porque parte del financiamiento de las instalaciones debía ser cubierto con el aporte anticipado de los usuarios como por el efecto que produciría en el sector privado vinculado a ENTel, que debía servir de ejemplo como método de articulación público-privada para apuntalar las inversiones en un contexto de crisis fiscal. Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Megatel funcionaría como motor de un proceso de sustitución de importaciones en la industria de las telecomunicaciones e internalización de los conocimientos tecnológicos radicados en los países desarrollados. Para eso fue creada, antes del lanzamiento del Megatel, la Comisión Nacional de Informática, que –bajo la influencia de los diagnósticos de la CEPAL– propuso lineamientos de políticas a fin de conformar un polo industrial electrónico con fuerte presencia de capitales nacionales. Poco después, sin embargo, los objetivos se tornaron antagónicos, convirtiendo diversas iniciativas y esperanzas en meras anécdotas históricas, y los antiguos problemas en la prestación del servicio telefónico devinieron, en el nuevo contexto, en el ejemplo preferido de la ineficiencia en los discursos privatistas.

Así, la provisión ineficaz del servicio telefónico se transformaba, a paso firme, en impaciencia social. Por su parte, el retraso tecnológico, cada vez más agudo, se hacía estructuralmente insostenible para el desarrollo del sector y la competitividad de la empresa estatal. Entre avances y retrocesos en las decisiones, ENTel y los organismos a ella vinculados se tornaron impotentes para definir objetivos claros y coherentes, los cuales quedaron a medio camino entre el frustrado deseo de posicionar a ENTel como instrumento de desarrollo sectorial y el inacabado intento de convertirla en ejemplo de la eficiencia. Si bien se reconoce un avance franco de las posiciones que insistían en la desregulación y/o privatización, durante el plan Megatel no hubo posiciones victoriosas en su plenitud: para finales del período alfonsinista, las disputas no estaban aún saldadas. Sin embargo, cuando las ideas del *management* empresario y las propuestas de privatización de empresas públicas seducían a numerosos actores dentro y fuera del Estado –entre ellos, el principal sindicato telefónico–, la hiperinflación irrumpió en febrero de 1989.

CAPÍTULO III

ENTel, empresas privadas y sindicatos: mediaciones estatales atomizadas de los intereses particulares

3.1. Introducción

Las dificultades del gobierno de la transición democrática por traducir al interior del aparato estatal un proyecto coherente para las empresas públicas en general y la empresa de telecomunicaciones en particular impactaron sobre otro aspecto fundamental: los vínculos entre la empresa estatal y los principales intereses socioeconómicos que actuaban en torno a ella. En un ejercicio analítico que nos obliga a regresar sobre nuestro punto de inicio, nos proponemos analizar la fuerza (o debilidad) del Estado para materializar objetivos y decisiones, entendida como el resultado contingente tanto de los vínculos estructurados entre agentes estatales y aparatos de Estado, como entre estos y fuerzas sociales situadas fuera (y dentro) de su seno⁵⁸. Como bien afirman Belini y Rougier (2008), las perspectivas que destacan el poder de las burocracias y actores gubernamentales en la articulación de intereses y definición de objetivos –que no sean el mero reflejo de exigencias sociales externas– han sido poco incorporadas a los estudios sobre las empresas públicas, más allá de menciones generales.

En este capítulo pretendemos contribuir en ese sentido, observando los vínculos concretos entre ENTel, las empresas privadas (proveedoras) y los sindicatos telefónicos. 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 y ENTel en particular (control sobre el precio de insumos y tecnología producida en sus casas matrices, entre otros elementos) 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

⁵⁸ En palabras del sociólogo británico Jessop, cómo y en qué medida “se concretan los poderes del Estado (y cualquier responsabilidad, vulnerabilidad e incapacidad asociadas) depende de la acción, la reacción y la interacción de fuerzas sociales específicas situadas dentro y fuera del Estado”. Estas, a su vez, continúa el autor, “dependen de las relaciones entre el Estado y el sistema político que lo engloba, de los vínculos estratégicos entre los gestores estatales y otras fuerzas políticas” (Jessop, 2016: 102).

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.

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, coyunturalmente, los intereses fundamentales que pretendían encontrar traducción y amplificación estatal? ¿Cómo fueron mediados por el accionar estatal? Para su abordaje, observamos especialmente la evolución de los discursos y posicionamientos frente a coyunturas específicas relacionadas con el plan Megatel y frente al plan de privatización que intentó implementar el gobierno de Alfonsín en 1988. Así, centramos la mirada en el juego de “acciones y reacciones” de los actores en el marco de coyunturas críticas específicas, utilizando como fuentes los documentos periodísticos y publicaciones gremiales del sindicato telefónico.

3.2. 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 en dos empresas de capital extranjero, Siemens y CSEA, a las que se sumaba con una participación marginal la filial local de Ericsson. Dichas empresas eran fundamentalmente productoras de *equipos de conmutación públicas*⁵⁹ (el insumo principal para la prestación del servicio realizado por ENTel), sobre la base de tecnologías que habían sido diseñadas en el exterior. Si reconstruimos lo que aporta la bibliografía secundaria, 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, no sólo mediante la interacción con capitales nacionales, sino también gracias a la *adaptación* de tecnologías según los requerimientos locales, aunque siempre detrás de los avances ocurridos en sus casas matrices: el grado máximo de “internalización” fue, en realidad, la adaptación, no la generación de una capacidad

⁵⁹ La conmutación de llamadas telefónicas (conexión, transmisión o retransmisión de señales telefónicas) requería de complejos equipamientos, que recibían y procesaban las señales (electromecánicas, eléctricas o digitales, dependiendo el momento) y conexiones con otros nodos de conmutación, ubicados en otro espacio.

interna de producir tecnología, de innovar en base al impulso de políticas de investigación y desarrollo.

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 (1987) y Herrera (1989), 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.

Para 1983, la incidencia de las grandes firmas extranjeras en la producción se mantuvo sin modificaciones cuantitativas de importancia, en un porcentaje cercano al 80%. Los números sí cambiaron de modo significativo respecto al empleo. Si para 1980 existían 7449 empleados en el sector privado de las telecomunicaciones, en 1983 el número se redujo a 5100 (Herrera, 1989). Pero la modificación más importante ocurrió al interior de las grandes firmas, en tanto pasaron de emplear a 5443 en el año 1980 a 3372 en 1983; en las pequeñas empresas se produjo una reducción mucho menor, cercana a los 180 empleados. El factor determinante fue la revolución tecnológica: las plantas fabriles se prepararon para el traspaso a la tecnología electrónica, modificando su composición orgánica y expulsando mano de obra. Es posible inferir de las fuentes que este comportamiento temprano respecto al empleo en el sector privado encendió alarmas en los gremios de ENTel, iniciando una disputa en la que nos detendremos más adelante.

Al mismo tiempo, para comprender el origen y situación de los actores empresarios durante la transición democrática, deben destacarse los importantes cambios que la última dictadura militar introdujo en la morfología del mercado telefónico, especialmente en el año 1979. Como hemos mencionado, en el marco de las políticas de apertura comercial impulsadas por la última dictadura, cristalizadas en la reforma arancelaria de 1979, se sucedió el Concurso Público que reconfiguró parcialmente el mercado proveedor de insumos telefónicos. El entonces gobierno de facto permitió el ingreso de competencia

extranjera, bajo la doble pretensión de inducir una reducción de precios y habilitar e incentivar la asociación entre empresas extranjeras y grupos económicos locales. A partir de allí y hasta 1985 ocurrió un breve lapso de mayor apertura del mercado (esencialmente vía importación de productos producidos por empresas radicadas en el exterior). Poco después de iniciado el gobierno de Alfonsín, la concentración se había reafirmado nuevamente, con el protagonismo recargado de 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 en el mercado local a partir del Concurso Público) y argentino (grupo Pérez Companc).

De lo dicho anteriormente, podemos afirmar que la relación históricamente configurada entre Estado y empresas proveedoras implicaban para 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 tanto 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, como la debilidad relativa que implicaba su excesiva dependencia de la inversión y demanda estatal.

3.2.1 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* (Schvarzer, 1979) 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 (Nochteff, 1994). La estatización de la deuda privada y las privatizaciones periféricas 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 exportaciones⁶⁰– 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 (Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010). 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, logró consolidarse⁶¹. Para 1988, según los datos que aporta Castellani (2009), 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. Lejos de configurar empresarios “schumpeterianos”, el Estado consolidó una elite económica fuertemente protegida que controlaba “monopolios no innovadores ni transitorios” (Nochteff, 1994), poco proclives a optar por la inversión de capital, la innovación tecnológica y el riesgo empresario. Su rentabilidad quedaba generalmente asegurada por su vínculo privilegiado con el Estado.

⁶⁰ Tal como demuestran Ortiz y Schorr (2021:133), durante el período 1981-1989 “se remitieron al exterior unos 27 000 millones de dólares (monto que representaba el 4% del PBI global del período) en concepto de transferencias netas a los acreedores externos, mientras que el capital concentrado interno (...) fue beneficiado de transferencias cuya magnitud superó los 67 000 millones de dólares (equivalente al 10% del PBI total), esto es, más del doble que lo obtenido por los acreedores”.

⁶¹ La eficacia de estas estrategias, que le permitieron a determinados grupos económicos locales prosperar en una economía signada por crisis recurrentes, no debe confundirse con una imagen de reproducción exitosa de quienes ocuparon posiciones destacadas en la cúpula empresarial: como han demostrado Castellani y Heredia (2020), junto al avance estructural de las actividades comerciales y de servicios a partir de 1976 se correspondió una tasa de reproducción de las elites fuertemente inestable. Si entre 1975 y 1989 esta fue cercana al 52%, al reducirse drásticamente con las reformas estructurales durante el menemismo, no respondió a estrategias de inversión e innovación, sino a que la mayoría de las firmas se vieron beneficiadas por algún mecanismo de transferencia estatal.

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 (Basualdo, 2006; Castellani y Heredia, 2020; Schorr, 2021) algunos elementos que indican, por un lado, la existencia de beneficios específicos a las firmas privadas (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).

Podemos observar, a partir de los datos proporcionados por Schorr (2021), que las principales empresas proveedoras de ENTel 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 (Ortiz y Schorr, 2021). 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 (y sus familias que los comandan) que sobrevivieron a la profunda reconversión de la elite económica durante los años noventa (Castellani y Heredia, 2020).

Según hemos referido, uno de los elementos centrales refiere a los sobrepuestos pagados por el Estado. ENTel compraba insumos esenciales para la producción del servicio de telecomunicaciones a precios generalmente más elevados que los imperantes a nivel internacional. Si bien la comparación con precios internacionales sin mediaciones es incorrecta –por existir niveles de tecnología desiguales–, existen al menos dos indicadores que permiten suponer con sustento que los precios establecidos por las principales firmas proveedoras de ENTel no que fijaban márgenes extraordinarios de ganancia.

El primer indicador es visible respecto a la comparación con precios pagados por otros países en condiciones de desarrollo similares. Como bien explica Herrera (1989) 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. Según expone la autora, es posible verificar “que en otros países subdesarrollados las empresas ofrecen equipos –de similares características técnicas– a U\$S150” (Herrera, 1989: 151).

El segundo indicador de la existencia de sobrepagos por el Estado a las principales firmas proveedoras (Siemens y Pecom-NEC) es lo ocurrido en 1987 en el marco de los conflictos suscitados por el posible ingreso de la firma francesa Alcatel para la provisión de centrales electrónicas. La empresa 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 francesa, Pecom-NEC y Siemens ofrecieron al Estado un costo por unidad de 215 dólares, reduciendo en un 70% su valor original (Herrera, 1989). 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 1989⁶²– asumen, lógicamente, una importancia central respecto al problema de la autonomía de ENTel frente a las empresas proveedoras. Aunque no sea posible determinar su magnitud en cifras precisas, es posible advertir que las condiciones en que fue establecida la relación entre la empresa estatal y las firmas proveedoras tuvieron incidencia directa en los costos y rentabilidad de la empresa nacional, que, en un contexto de crisis fiscal, afectaron a 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.

En la Argentina, los vínculos establecidos entre las burocracias estatales y las elites económicas desde hace décadas fundaron y consolidaron un patrón de comportamiento cuasi-rentístico y cortoplacista de la burguesía (criolla y extranjera). Sin embargo, el lazo

⁶² Especialmente en los Informes correspondientes a 1985, 1987 y 1988.

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. Al mismo tiempo, insistimos, es importante remarcar 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 (1993: 44) “es un mundo del sálvese quien pueda, y entrar en el juego significa, al mismo tiempo, reforzar las reglas según las cuales se juega”: de allí que las estrategias empresarias orientadas a la valorización financiera de sus inversiones y a la captura de decisiones estatales encuentran en la inflación una aliada insustituible de su reproducción. Así, en ese escenario, las planificaciones e inversiones a largo plazo pierden fuerza y sentido. De modo contrario, sostiene O'Donnell,

lo verdaderamente importante para defenderse a uno mismo, y para beneficiarse a la larga con la crisis, es (básicamente para capitalistas, pero no exclusivamente) tener un acceso franco y rápido a los organismos estatales que pueden proporcionar los recursos que se desean. La coalición más ínfima, capaz de obtener las decisiones apropiadas de un organismo público dado, consigue privilegios y favores de todo tipo. Y hay que obtener esas ventajas rápidamente, de lo contrario, se los tragará la inflación continua. (O'Donnell, 1993: 45)

3.2.2. 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 de telecomunicaciones –en base a una demanda generalmente inestable y errática–, el Estado garantizaba a las empresas un mercado sin competencia y con escasas exigencias estatales respecto a inversión y realización de procesos de internalización tecnológica. La ausencia de competencia y los privilegios formalizados que implicaba la Ley de Compre Nacional

para el capital concentrado local fueron condición de posibilidad para la existencia de sobreprecios pagados por las empresas estatales (Azpiazu y Schorr, 2011). 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 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 inversión⁶³ (Herrera, 1989; Belini, 2015).

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. En ese

⁶³ La inexistencia histórica de planes plurianuales de inversión de mediano o largo plazo dificultaba la perspectiva de continuidad en la inversión de las empresas proveedoras y sus posibles esfuerzos de renovación o incorporación de tecnología.

marco, se interrogaba por las razones que impedían alcanzar aquella meta necesaria. Allí responde:

Por un lado, el presupuesto: la capacidad de inversión. Si nos remitimos a la capacidad de ENTel o del gobierno ahí vemos un panorama bastante malo. Solamente el 2% de todas las inversiones están destinadas a telecomunicaciones. Aquí hay dos problemas: uno la capacidad de inversión (...) el país va a tener que ser muy creativo para que toda la inversión no la tenga que hacer el Estado o ENTel, habrá que buscar otras formas de financiamiento. Otro punto es la capacidad de gestión de ENTel (...) nunca la empresa pudo habilitar más de 130 mil líneas por año (...) Allí hay un problema de gestión y hay que poner énfasis en solucionarlo. (*Dirigencia*, 7/1984: 23)

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?*” [Las cursivas son nuestras]. (*Dirigencia*, 7/1984: 22).

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 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. Imperó, finalmente, la tradición de ENTel de no imponer en los contratos listas positivas de internalización tecnológica e integración nacional (Herrera, 1989: 148). Cabe preguntarse aquí en qué sentido afectaban los objetivos proyectados por el secretario Zubieta a los intereses de las empresas proveedoras. Deben destacarse dos elementos: a) la inversión y los cambios organizativos del proceso productivo que exigía un proceso de internalización tecnológica y b) la reversión acelerada del proceso de desarticulación con la industria nacional metalmecánica que se inició con la dictadura y la revolución tecnológica a nivel internacional: entre 1978 y 1983, el porcentaje de insumos nacional en la estructura de costos de las principales firmas de la industria de telecomunicaciones pasó del 29,5% al 17,5% (Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1987).

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 inviables 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. (*Dirigencia*, 7/1984: 34)

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* (26/11/1987), “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”.

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 haga ENTel; *esto va a implicar mayores costos y por lo tanto tendremos que reducir la producción y el personal*” [Las cursivas son nuestras] (*Mercado*, 26/11/1987). 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. (*Mercado*, 26/11/1987)

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. (*El Economista*, 13/11/1987)

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 IATA-Alcatel, que presionará para no quedar afuera” (*Página 12*, 30/9/1988). 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 Compre 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 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 (Schvarzer, 1998; Basualdo, 2006). Como bien expresa Torre (2021: 459), el espíritu de la modificación propuesta en 1987 era “poner freno a los sobrepuestos 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 empresariales⁶⁴, 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

⁶⁴ No nos referimos al caso particular de las empresas vinculadas a ENTel.

políticas de desregulación⁶⁵, apertura comercial y privatización (Beltrán, 2006). 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 (*Somos*, 6/4/1988) 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, roza lo ético”, 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 oficinas de Pecom-NEC y Siemens. En marzo de 1988, Luis Solana, titular de Telefónica, había sostenido ante el diario *Clarín* (26/3/1988: 19) que “el tema de los suministros es una pieza fundamental para nuestra cuenta de resultados, queremos proveedores eficientes, baratos y técnicamente de primera”. 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” (*Clarín*, 20/7/1988). Mientras tanto, sostenía el periódico *Somos* (6/4/1988), las empresas proveedoras “preparaban un fuerte lobby para el Congreso”.

⁶⁵ 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 afectaban del mismo modo al conjunto de las clases dominantes: convenían a algunas fracciones en particular y no aseguró, efectivamente, el éxito de todas las empresas potencialmente beneficiadas.

Como bien expresa Beltrán (2006), 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 locales⁶⁶, 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 (2006: 20), 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 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” (*Ámbito Financiero*, 22/9/1988: 5). Según expresa el diario en la misma crónica, a esa altura del discurso, “algunos empresarios se miraron sorprendidos”. Pese a ello, la respuesta de Telefónica no modificó la oposición de las empresas a la propuesta de privatización, posiblemente porque sus anuncios respecto a la política de compras y contratos con proveedores continuaba siendo ambigua, refiriendo a “aperturas progresivas” del mercado. Poco después, el Congreso de la Nación desaprobó el acuerdo.

⁶⁶ Recordemos aquí que, a partir de la última dictadura militar (específicamente a partir del Concurso Público Internacional de 1979), distintos grupos económicos locales (destacándose los grupos “Bridas” y “Pérez-Companc”) se asociaron a las empresas extranjeras proveedoras de ENTel.

En síntesis, los proveedores de ENTel no manifestaban desacuerdo con el programa privatista, con la privatización como “idea fuerza”, sino una aversión coyuntural a la propuesta de Telefónica que tenía como fundamento el temor a la pérdida de posición en un posible reordenamiento del mercado telefónico. Al mismo tiempo, mientras las empresas hermanaban circunstancialmente su voluntad con quienes bloqueaban el intento de avanzar en el acuerdo de privatización con Telefónica España, los sectores (estatales y no estatales) que la impulsaban contaron, paradójicamente, con el progresivo apoyo de la conducción del principal sindicato telefónico. Luego, una vez fracasado el acuerdo con los capitales españoles, la conducción sindical (con un apoyo no menor de sus representados) y los empresarios proveedores confluyeron en un acuerdo a la efectiva privatización ocurrida en el inicio del gobierno de Menem.

3.3. ENTel y los sindicatos: de la defensa estatista al impulso privatizador

La pérdida de autonomía estatal en la planificación de ENTel se manifestó también en la destacada influencia que asumieron, en la vida interna de la empresa, los sindicatos telefónicos. 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. Por un lado, estaban los gremios que representaban al personal jerárquico, la Central de Profesionales Universitarios de ENTel (CPU Entel) y Unión del Personal Jerárquico de ENTel (UPJ). Este último se destacaba con una base de 3500 afiliados. Por otro lado, estaba la organización sindical con representación sobre los operarios de la empresa, la Federación Obrera de Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA). 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, secretario general de la seccional Buenos Aires desde 1983 y de FOETRA a nivel nacional desde principios de 1985, 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 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. Dicho 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 radicalismo⁶⁷, 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 fenómeno paradójico: las organizaciones obreras mantenían parte de su histórico poder de veto e incidencia al mismo tiempo que, con las excepciones de 1984 y parte de 1987, el poder adquisitivo de sus representados se deterioraba año tras año desde la última dictadura militar (Azpiazu y Schorr, 2010). Según los datos que presentan las Memorias y Balances de ENTel –no siempre precisos y completos–, es posible verificar, de modo aproximativo, que el salario

⁶⁷ 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).

real de los telefónicos, aún con variaciones anuales, sufrió un deterioro general frente a la inflación en el período democrático. No es posible, lamentablemente, conocer con precisión la evolución de los salarios en ENTel, puesto que la SIGEP dejó de publicar la información al respecto (lo cual es ampliamente llamativo porque no sucedió con el resto de las empresas).

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 en la convicción privatista en el inicio del gobierno menemista.

3.2.1. 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. El gremio del personal jerárquico de ENTel, UPJ, se refería en estos términos a la definición del Megatel, y las críticas que despertaba entre los “sectores privatistas”:

los proveedores reactivarían sus fábricas, los usuarios dispondrían del servicio sin escasez y nosotros veríamos fortalecida nuestra fuente de trabajo. Sin embargo, voces disonantes pregonan una supuesta incompatibilidad entre el crecimiento telefónico y la presencia del Estado como servidor público, adjudicándole a éste

falta de dinamismo e idoneidad por razones intrínsecas (...) Desde ya, no podemos avalar con nuestro silencio tamaño disparate (*Clarín*, 26/8/1985).

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 el desarrollo de la empresa, preservando sus facultades autónomas frente a autoridades nacionales 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 para que no sea nuevamente explotado en su riqueza desaprensivamente y para no volver a ver tierra arrasada” (*Siete días*, 12/1984).

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 (*Azpiazu et al*, 1987). 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 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 (Memoria y Balance ENTel, 1986).

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 (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001), 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 declaraciones, solicitadas en diarios y documentos sindicales, es posible identificar la correspondencia entre algunos de los objetivos e ideas allí expresados 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 (*La Razón*,

25/7/1985). Casi en simultáneo, el sindicato exigía, en una solicitada de FOETRA publicada en la prensa en junio de 1985, que:

a) 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; b) reafirmar la necesidad de un Consejo de Administración estable, integrado por personal de carrera (...) y organizaciones gremiales (...); f) 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* [las cursivas son nuestras]. (*Clarín*, 6/8/1985)

En el diagnóstico de la dirigencia gremial, la planificación de la renovación tecnológica y la imposición, por parte de ENTel, de criterios de producción a mediano y largo plazo a las empresas proveedoras, suponía como elemento insustituible la configuración de un Consejo de Administración estable en la empresa que pusiera fin a la inestabilidad en los cargos directivos imperante, especialmente desde la última dictadura. Esta propuesta, que aparece de manera permanente en las intervenciones sindicales, consistía en la creación de un organismo directivo compuesto por autoridades designadas, funcionarios de carrera y representantes sindicales.

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, 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 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 (Memoria y Balance, 1986).

El aumento de horas extras y la privatización periférica fueron las soluciones, parciales e ineficaces, a este problema. El aumento de la producción ocurrido con el plan Megatel fue acompañado de un crecimiento leve primero y reducción de personal contratado después, 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 Megatel. Nosotros hemos incrementado el personal en un 3% pero incorporamos 200.000 teléfonos anuales en los dos primeros períodos” (*El Cronista Comercial*, 26/8/1987). 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, todo lo cual significó onerosos gastos para la empresa y el Estado. El incremento de la productividad no se tradujo, en esas condiciones, en un aumento de la extracción de plusvalor y, menos aún, en un crecimiento de las utilidades.

En ese marco, una solicitada publicada en la prensa, FOETRA titulaba: “Sr. presidente, por ENTel, el plan económico de su gobierno puede tener un mal comienzo”. Según sostenían, el gasto del Estado en los contratos significaba un gasto de importancia que contradecía la política de austeridad fiscal anunciada por el gobierno y que en ENTel se había traducido “en un recorte del 42% que por razones económicas se efectuará en el presupuesto para nuestra área” (*Clarín*, 21/6/1985). Pese a las prórrogas que efectuó el gobierno para abrir los pliegos de licitación para realizar los contratos, el sindicato no logró paralizar la continuidad de la privatización periférica en el marco del plan Megatel.

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.

3.2.2. Los sindicatos y la privatización

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 –que, poco después, devino en adalid de la venta de los activos públicos– y al rechazo por parte de las principales empresas proveedoras, debemos alistar un 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 democrático⁶⁸.

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. En ese sentido, se interrogaba

y si terminamos con el Estado, ¿Quién va a invertir aquí? ¿O los grandes intereses internacionales construyen capitales aquí para reinvertirlos aquí? La experiencia indica que no. Si tenemos que recurrir a ellos será en algunas áreas muy específicas, pero no destruyendo la economía estatal porque es la base de la soberanía nacional”. (*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 –sobre la continuidad de políticas de tercerización a privados de actividades de mantenimiento– de propuestas de orden general. Entre las distintas y numerosas propuestas, que abarcaban desde la suspensión de la privatización periférica hasta la formación de un frente latinoamericano contra la deuda externa, pasando por la nacionalización del comercio exterior, 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” (*Clarín*, 21/6/1985). 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.

⁶⁸ En buena medida, así fue el recorrido de la denominada “renovación peronista” de la que Guillán fue parte desde 1985. Su ambigüedad, sea estratégica o sintomática, llegó a su paroxismo cuando Menem, durante la campaña de 1989, prometía al mismo tiempo nacionalizaciones, revoluciones productivas y privatizaciones (Aboy Carlés, 2001).

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” (*La Nación*, 21/10/1985).

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 (como veremos en detalle más adelante, la producción aumentaba, pero la calidad del servicio no mejoraba), 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 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” (*Clarín*, 13/11/1987). 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” (*Clarín*, 20/11/1987) 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” (*Clarín*, 26/8/87), 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 (*Clarín*, 26/8/87).

Ante la desconfianza que despertaba entre los trabajadores telefónicos el rumbo asumido desde el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 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. Usted tiene un empleo seguro. Y usted desde su puesto puede contribuir a que ENTel sea una empresa fuerte y sana (...) No le tenga miedo a la desmonopolización, ni a la desregulación. Queremos convertir a ENTel en una empresa modelo. Hacer que, compitiendo, gane. (MOSPN, 4/12/1987)

La respuesta de la dirigencia de FOETRA se sucedió bajo una metodología repetida: regresar sobre los principios de ENTel como impulsora del desarrollo industrial sustitutivo, con monopolio legal exclusivo, junto a afirmaciones proclives a la apertura al capital privado y la insistencia en la propuesta de descentralización. Pocos días antes de la carta de Terragno, en una Carta Documento enviada 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” [las cursivas son nuestras] (*Clarín*, 15/12/1987). 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 y se transforme en una verdadera Empresa social que, sin declinar su carácter nacional y soberano, integre a los gremios, a los proveedores radicados en el país, a las Cooperativas, al Ministerio de Defensa, e incluso a los propios usuarios. (*Clarín*, 5/2/1988).

En marzo de ese año, el diario *Ámbito Financiero* (21/3/1988: 5) afirmaba que el plan de privatización comenzaba a contar con el apoyo de la dirigencia sindical de FOETRA, puesto que, 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*” [cursivas en el original] (*Ámbito Financiero*, 21/3/1988: 5). Según informaba el dirigente un párrafo más adelante, en una demostración de influencia que no puede desdeñarse, hacia finales de abril de 1988 tenía programado viajar a España para “conocer directamente la experiencia de Telefónica” de la mano del titular de la empresa. 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 (Schvarzer, 1998). 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*” [las cursivas son nuestras] (Clarín, 28/4/1989).

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*” [las cursivas son nuestras] (Clarín, 28/4/1989). 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 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 (Sur, 6/7/1989).

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” (*Clarín*, 25/10/1988). 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, con el aval del Ministerio de Trabajo. 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 (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*. El “giro decisivo” ocurrido durante los años ochenta en las formas de representación (Laval y Dardot, 2013) -es decir, el advenimiento

de la ideología neoliberal en *racionalidad* social y gubernamental dominante- reconoce un capítulo crucial al interior del Estado.

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 capítulo ha sido 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 observarse en las distintas acepciones que fueron asumiendo 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 (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 –conducidas por el incipiente gobierno de Menem– orientadas a la conformación de “alianzas reformistas” que posibilitaron la implementación de las reformas estructurales en distintos sectores de la economía. En ese marco, sin dudas, la dirigencia sindical telefónica obtuvo, a diferencia de muchos trabajadores, importantes beneficios.

3.4. Conclusiones

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. En este capítulo hemos intentado acercar respuestas respecto al interrogante sobre si las decisiones de la planificación de ENTel y la estructura del mercado telefónico se articularon o no con un proyecto estatal de mayor alcance, capaz de coordinar, disciplinar y aunar fuerzas situadas dentro y fuera

de los aparatos de Estado. En estas páginas hemos analizado, con las fuentes disponibles, cómo el derrotero de la planificación de ENTel y las iniciativas del gobierno fueron el resultado de mediaciones fallidas –y fragmentadas– de presiones sectoriales.

Las decisiones estatales no fueron, sin embargo, reflejo simple y directo 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.

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 los años setenta, 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 sentido apuntan las recientes reflexiones de Heredia (2022: 200), cuando insiste en que “con la constricción fiscal de los tesoros públicos, el retiro de muchas regulaciones y relocalización de muchas potestades hacia organizaciones supra o subnacionales, se redefinieron las herramientas y capacidades de los jefes de Estado”; ante sí, continúa la autora, “los poderes económicos y sociales conquistaron mayor autonomía, capacidad de veto y elusión de los controles”. El efecto perceptible de este fenómeno, concluye Heredia, fue que “la dispersión del activismo social y la descentralización administrativa socavaran la capacidad de dirección de los

podere 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; sus efectos, sin embargo, eran ya evidentes.

CAPÍTULO IV

ENTel como productor del servicio de telecomunicaciones: calidad del servicio telefónico y erosión de su legitimidad social

4.1. Introducción

El análisis del derrotero de ENTel durante el período de la transición, de sus capacidades políticas y burocráticas y de su importancia para comprender la crisis general del Estado empresario, no puede soslayar el estudio de los resultados en la producción del servicio telefónico y su vínculo concreto con el ascenso de las posiciones privatistas. En el cuarto capítulo se analiza entonces el *desempeño* de ENTel, observando los indicadores, económicos y no económicos, con mayor determinación en la calidad del servicio prestado. Los interrogantes que ordenan el desarrollo del capítulo pueden formularse de este modo: ¿cuáles fueron los resultados en términos de calidad del servicio de telecomunicaciones prestado por ENTel y de qué modo afectaron a la legitimidad social frente a la empresa pública? ¿De qué modo se articularon el crecimiento de las instalaciones telefónicas y el volumen de producción con la evolución errática de las demás variables de desempeño económico? ¿Por qué razones la implementación del plan de expansión “Megatel” coincidió con la profundización de los problemas en la calidad del servicio telefónico?

Por una parte, en este capítulo se examinan, en base a las Memorias y Balances de ENTel y datos proporcionados por la SIGEP, la evolución de la inversión, el balance económico-financiero, el grado de satisfacción de la demanda telefónica y las respuestas de ENTel como principal y casi exclusivo oferente (relación entre líneas instaladas y habilitadas, número de reclamos, tiempo de demora en resolución de los reclamos, entre otros). Al mismo tiempo, como parte tanto del desempeño como de la calidad del servicio, se analizan el grado y la modalidad de incorporación de las nuevas tecnologías del sector, observando tanto la capacidad de incorporación tecnológica en las centrales telefónicas como su impacto en la capacidad productiva y el estado de la infraestructura empresarial. Pretendemos observar aquí cuánto de los objetivos en pugna respecto a la orientación de la planificación de ENTel pudo materializarse en resultados concretos.

Por otra parte, se analiza el modo en que las características de la producción del servicio telefónico se articularon con el avance vertiginoso del “consenso privatista” en

el último tramo del gobierno alfonsinista, a partir de dos elementos fundamentales: a) la erosión progresiva de la confianza y legitimidad social frente a ENTEL; y b) el impacto de la hiperinflación en el afianzamiento del proyecto privatizador. En ese sentido, al menos dos preguntas centrales ordenan este segmento del capítulo: ¿por qué en esos años las ineficacias en la prestación del servicio telefónico, coincidentes con el aumento de la producción a partir del Megatel, se tradujeron en erosión de legitimidad social frente a la empresa? ¿Por qué ocurrió en esos años, y no antes, siendo que el servicio experimentaba deficiencias históricas? Las fuentes periodísticas, los materiales de ENTEL y, sobre todo, el análisis global de los elementos expresados en la tesis permite avanzar en reflexiones y conclusiones provisionales al respecto, subrayando el rol que asumió la agudización de la desarticulación política y burocrática del Estado empresario.

Así, en este capítulo, partiendo del supuesto de que no es homologable el análisis de una empresa privada al de una empresa pública, pretendemos demostrar cómo se articuló en ENTEL un proceso de expansión con agudas contradicciones microeconómicas –que inhibieron la materialización de sus objetivos– y por qué, al mismo tiempo, la mala calidad del servicio telefónico coincidió con el discurso privatizador *en ese momento y no antes*. En este sentido, ENTEL constituye una paradoja: el mal servicio telefónico llevaba largo tiempo de existencia, pero la manifestación del malestar social se acelera recién a fines de los ochenta y en el marco de un período de expansión de la actividad de la empresa.

4.2. El desempeño económico general de la ENTEL democrática: contradicciones en un período de crecimiento de la producción

A partir de mediados de los años setenta –y en algunos casos, incluso antes–, las esperanzas iniciales de convertir a las empresas públicas en instrumentos virtuosos del desarrollo económico y social fueron diluyéndose hasta ingresar en franca crisis hacia finales de los años ochenta. Junto a ello, especialmente durante la transición democrática, se expandieron antiguas preocupaciones en torno a la *eficiencia* del sector público. La literatura económica, principal pero no exclusivamente de inspiración neoclásica, impuso con firmeza un criterio de análisis sobre el desempeño de las empresas públicas que consistió en traducir, sin mediaciones, parámetros de evaluación utilizados para las empresas privadas. Sin embargo, como bien sostiene Boneo (1984), esta operación incurre en, al menos, dos errores analíticos de importancia.

El primero es la confusión generalizada entre eficiencia y rentabilidad o ganancia. Si bien puede ser una distinción evidente para el personal burocrático, no lo es para los altos niveles políticos o del público en general. Consecuentemente, sostiene Boneo:

Hay un fuerte sesgo contra las empresas que producen pérdidas, aun cuando técnicamente, puedan exhibir un eficiente desempeño. Ese sesgo resulta en un incremento en la cantidad de regulaciones y restricciones a que están sujetas las empresas y la consecuente pérdida de autonomía. (Boneo, 1984: 251)

De allí se deriva un segundo problema, observable tanto en el plano de la conducción empresaria como en el de los análisis académicos: no distinguir “entre eficiencia a nivel de empresa –que es responsabilidad de la gerencia– y eficiencia a nivel del conjunto del sistema –que es una responsabilidad compartida por numerosos organismos de gobierno”.

Sumado a ello, debemos agregar un tercer elemento, directamente asociado a los anteriores. Pese a haberse diluido las expectativas en torno a su rol como empresas vanguardia del desarrollo económico industrial, las empresas públicas siguieron cumpliendo, como expresan a conciencia diversos documentos de la SIGEP, un importante rol macroeconómico, ya que “las unidades microeconómicas componentes son utilizadas como elementos dinamizantes de la actividad económica general, y el nivel de actividad por ellas generado resulta más expansivo en ciclos de crecimiento y menos recesivo en ciclos de depresión económica del país” (SIGEP, 1985: 1). El período democrático no fue una excepción. Aunque el déficit global generado por las empresas estatales era de magnitud en esos años (propiciado por la existencia de sobreprecios en las compras y subvaluación en las ventas, inestabilidad macroeconómica y formas erráticas de conducción estatal), no puede obviarse el rol central que asumieron para amortiguar la fuerte recesión de la actividad industrial general, mediante un crecimiento sostenido de la producción, nivel de actividad y productividad (Pirker, 1991).

El análisis sobre el desempeño de las empresas públicas debe atender con especial cuidado estas distinciones analíticas, generalmente ausentes en las evaluaciones económicas. En este trabajo, partimos de la premisa central de que la eficiencia en las empresas públicas –especialmente en las de servicios públicos– no responde primordialmente a la generación de ganancias, sino a la articulación entre sustentabilidad interna (microeconómica) y provisión eficaz del servicio, medida por los objetivos –sectoriales o macroeconómicos– *políticamente* definidos. Efectivamente, las empresas necesitan, al operar en una economía capitalista, mejorar su productividad y procurar la

obtención de financiamiento genuino de sus inversiones, pero sus objetivos centrales no están determinados por los mismos factores que los de una empresa privada.

De allí que, para nosotros, la eficiencia debe pensarse de otro modo. Una empresa pública eficiente es aquella que logra implementar exitosamente los objetivos estatalmente definidos (generalmente vinculados al estímulo de actividades sectoriales, control sobre recursos estratégicos, provisión de servicios públicos con criterios de accesibilidad e integración socio-territorial, entre otros). La sustentabilidad económica interna juega allí, sin dudas, un rol de importancia: las empresas estatales no pueden operar con indiferencia de su estructura de costos y rentabilidad media (sectorial o agregada), en tanto deben procurar no asfixiar su tasa de inversión. El análisis debe calibrar su mirada, observando cuáles son los objetivos fundamentales de la empresa y el Estado (que, en general, no coinciden con el objetivo de la acumulación de capital), su viabilidad contingente (capacidades estatales y contexto socioeconómico) y sustentabilidad en el tiempo (capacidad de inversión, planificación, etc.). En parte, la rareza y la dificultad de analizar una empresa pública es que su funcionamiento interno es extemporáneo (parcialmente escindido de los objetivos de la empresa capitalista) pero su capacidad de existencia no puede abstraerse de las condiciones históricas en las que opera (sociedad de mercado).

En efecto, los resultados anuales en el balance de la empresa, en sí mismos, no constituyen el indicador que nos resulta más relevante. Lo más importante es analizar si dichos resultados manifestaban contradicciones con efectos nocivos para el cumplimiento de los objetivos elementales de la empresa estatal. Para ello, observaremos los vínculos existentes entre el estado de los resultados económico-financieros de ENTel, la evolución de las tarifas en plena crisis inflacionaria y el derrotero de las deudas (internas y externas) y las inversiones, a fin de demostrar cuánto la crisis de las capacidades estatales condicionó la sustentabilidad, económica y social de ENTel.

Como hemos mencionado previamente, en un contexto de crisis fiscal e inflación elevada, ENTel se propuso financiar el plan Megatel con capital privado (suscripción al plan de los usuarios potenciales). Con esos ingresos iniciales la empresa planificaba cubrir la mayor parte de los costos de instalación de las líneas telefónicas, permitiendo sustentar el crecimiento de la producción con ingresos propios (aportes al plan e ingresos por ventas). En términos generales, lo que observamos para el período (Tablas 1 y 2) es

que, al mismo tiempo que la inversión real fija crecía⁶⁹, las ventas aumentaban y la suscripción al Megatel era exitosa, comenzó a deteriorarse la relación entre las inversiones y las deudas totales, las cuales se fueron incrementando progresivamente. Con variaciones interanuales, el incremento de las inversiones y deudas, medido entre puntas, fue de 300% y 329% respectivamente. Sumado a ello, los buenos resultados operativos no se traducían (a excepción del año 1987) en resultados finales positivos, puesto que la empresa (y los organismos estatales vinculados) no implementaban una política eficaz para paliar los efectos negativos de la crisis inflacionaria. El principal interrogante radica en explicar, a grandes rasgos, por qué el buen desempeño en indicadores centrales se articuló con una progresiva dificultad para sustentar con ingresos propios el plan de expansión, objetivo fundamental del Megatel y su “privatización del crecimiento”.

Tabla 1 | ENTel. Inversiones y deudas totales, 1985-1989
(millones de australes a precios de diciembre 1989)

	1985	1986	1987	1988	1989	Incremento 1985/1989 en %
Inversiones	142.824	279.981	464.645	473.766	430.289	300%
Deudas	508.241	498.067	564.221	668.686	1.670.000	329%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP, Estados de Situación Empresaria (1986-1989).

Tabla 2 | ENTel. Balance de resultados, 1983-1989
(millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ventas	603,6	653,6	887,0	1.056,9	1.112,8	1.105,5	956,2
Resultados operativos	171,6	-1.267,0	-87,7	323,2	163,5	-368,1	-1.363,9
Saldos finales	219,1	-1.331,8	-119,8	-528,0	185,8	-425,7	-1.541,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la SIGEP. Estado de resultados, año 1989, p. 85.

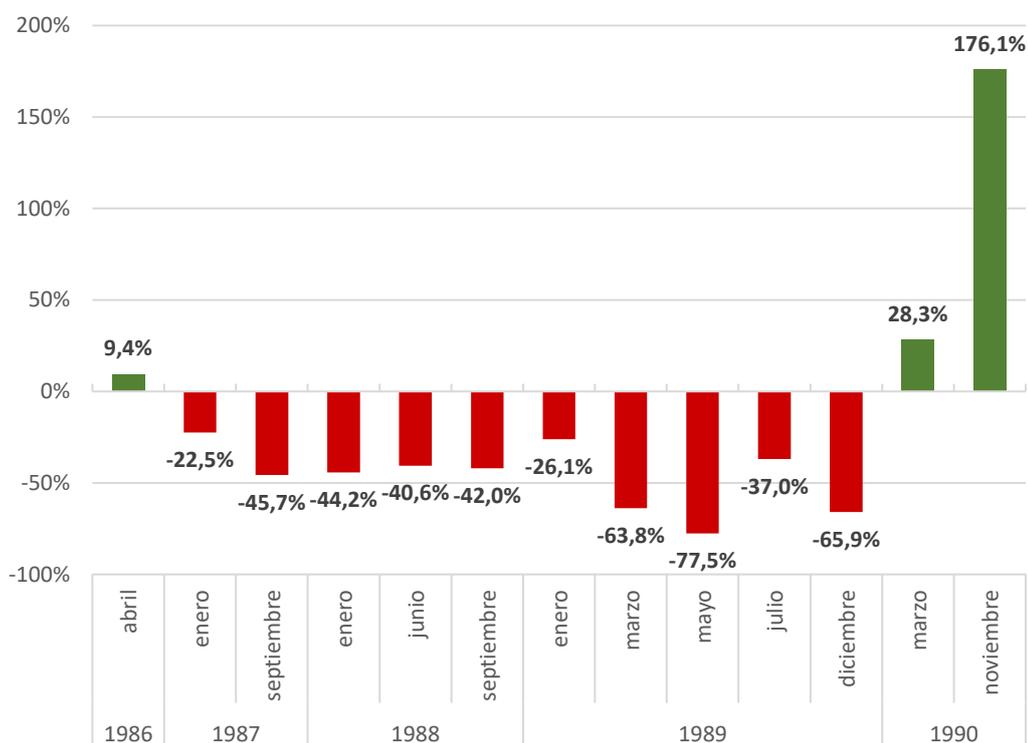
⁶⁹ Como demuestra Ascencio (2023: 223), la inversión real fija (inversión en activos fijos), medida entre puntas para el período 1983-1989, fue positiva en ENTel en un 36,3%, a diferencia del resto de las principales empresas bajo la órbita de la SIGEP que demostraron una evolución negativa para esa variable.

La planificación de los ingresos y flujos necesarios para sostener el ritmo de expansión exigía ponderar el crecimiento inflacionario, operación que resultaba prácticamente imposible. Con el aumento de precios efectivamente ocurrido durante el período, financiar el crecimiento de ENTel se tornó cada vez más difícil. Mientras que el valor de los insumos y equipos vendidos por los proveedores aumentaba, los ingresos que proporcionaban las cuotas de adhesión al Megatel se diluían al ritmo de la inflación. Según los datos de la prensa y los documentos de ENTel, las 24 cuotas del plan se actualizaban a un ritmo mucho menor que la inflación, en una brecha sostenida cercana al 50% (*Somos*, 11/11/1987).

El punto de fuga de ese laberinto eran las tarifas, el valor del pulso telefónico. En el marco de una profunda crisis fiscal, las posibilidades de acudir al Tesoro eran sumamente limitadas. El Estado argentino no sólo debía afrontar el pago de la colosal deuda externa contraída en el período dictatorial, sino que había ratificado su compromiso institucionalizado de subsidiar, mediante mecanismos de promoción privilegiados, la inversión privada de los principales grupos económicos.

En ese marco, y ante la decisión política de utilizar las tarifas como instrumento antiinflacionario, la empresa quedaba con pocas opciones para detener el deterioro real de los ingresos provenientes del Megatel. A poco tiempo del inicio del programa, los ingresos adelantados por los usuarios potenciales no alcanzaban a cubrir los costos de instalación por línea. En el Informe de la SIGEP de 1988 aparecen dos datos, aislados, pero con conexión directa: mientras el deterioro tarifario acumulado en el año había sido del 150%, los ingresos del Megatel no alcanzaban a cubrir el 50% de los costos de instalación. La imagen que proporciona el último trimestre de 1988 no era sino el resultado sincrónico de un proceso más largo, puesto que el deterioro de las tarifas fue una constante durante prácticamente todo el período. Si observamos los datos (Gráfico 2 y Tabla 3), el deterioro resulta sorprendente.

Gráfico 2 | ENTel. Evolución del valor del pulso telefónico en unidad de dólar, 1985-1990. Variación acumulada en porcentaje (Ene-1985 = base 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Abeles, Forcinito y Schorr (2001), en base a datos de ENTel.

Tabla 3 | Precios y tarifas de las empresas públicas SIGEP.

Promedio anual, precios pagados por el usuario en valores constantes (Índice base 1960 = 100)*

Años	YPF	GE	YCF	SEGBA	AyEE	FA	AA	ENTEL	ENCOTEL	OSN	Total SIGEP
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	131,5	88,1	98,2	93,9	94,9	105,8	99,8	96,6	106,4	80,7	117,1
1985	143,5	104,6	123,5	97,7	94,6	100,4	107,3	90,6	154,8	72,9	127,6
1986	149,8	114,7	141,4	110,1	108,6	105,1	113,8	90,9	201,3	113,4	136,2
1987	145,6	116,2	145,6	101,0	121,8	96,1	120,4	77,5	231,1	128,3	133,7
1988	141,9	102,1	128,3	102,0	118,9	103,4	98,5	90,5	230,4	105,2	130,6
1989	111,1	75,8	131,0	91,1	101,7	80,3	94,4	59,2	240,2	113,0	106,5
1983/1988	41,9	2,1	28,3	2,0	18,9	3,4	-1,5	-9,5	130,4	5,2	30,6
1989/1983	11,1	-24,2	31,0	-8,9	1,7	-19,7	-5,6	-40,8	140,2	13,0	6,5

Nota: (*) Deflactado por el Índice de Precios Mayoristas No Agropecuarios Nacional.

Fuente: Ascencio (2023) en base a datos de SIGEP (1991).

Como es observable, el valor del pulso telefónico asumió una evolución casi siempre negativa en términos de su variación porcentual acumulada entre 1985 y 1990, en el marco de un régimen de alta inflación y, desde principios de 1989, de hiperinflación. Resulta evidente que el único aumento considerable ocurrió entre enero y noviembre de 1990, cercano al 711% entre puntas. Dicho aumento coincidió, no casualmente, con los meses en que se implementó la privatización de ENTEL, a fin de entregarle a los futuros adjudicatarios un valor tarifario más actualizado. Si comparamos la evolución tarifaria de ENTEL respecto a las principales empresas bajo la órbita de la SIGEP, se demuestra que ENTEL padeció el deterioro más importante entre las pocas que tuvieron un resultado negativo (Ascencio, 2023). La profunda atomización de la gestión gubernamental de las empresas estatales es aquí evidente y grotesco: la promesa del Megatel marchaba junto a un retraso sistemático y especialmente pronunciado.

En efecto, la empresa tenía dos opciones asequibles: *recurrir al fisco o endeudarse*. Limitada la primera opción, se incrementó la segunda. El desarrollo de este fenómeno al interior de la empresa fue progresivo, aunque es posible reconocer un corte entre el último tramo de 1987 y principios de 1988. Los informes de la SIGEP constituyen una fuente valiosa para realizar ese seguimiento. En el inicio del plan de expansión telefónico la ecuación económica financiera general de ENTEL (saldos finales) era negativa, pero el financiamiento del crecimiento no era traccionado fundamentalmente por endeudamiento: en 1985 y 1986 los informes sostienen que la empresa, aún con inconvenientes, lograba cubrir buena parte del costo de las instalaciones telefónicas con las adhesiones del Megatel, recursos propios y aportes limitados del Tesoro Nacional.

En ese sentido, 1987 constituye un quiebre. La inflación acumulada con el tiempo, en el marco de una crisis fiscal y de deuda externa que restringía la capacidad estatal de nutrir la inversión de las empresas públicas, comenzó a licuar los ingresos del Megatel y de las tarifas, ampliamente retrasadas. Si observamos el primer trimestre de 1987 comparado con el último, el cambio es evidente. En marzo de 1987, la SIGEP informaba que la empresa estaba

atendiendo los requerimientos de su ambicioso plan de obras con recursos provenientes de las cuotas de adhesión al Megatel y también propios, sin por ello recurrir a la dilación en el pago a proveedores o al diferimiento del pago de los servicios de deuda externa. (SIGEP, 1987: 26)

Para el tercer trimestre, la situación informada por la SIGEP era radicalmente distinta, subrayando que, entre los principales problemas, se destacaba el marcado deterioro de la tarifa telefónica y su impacto en la sustentabilidad de la expansión programada: según el informe, “el costo de instalación de una línea telefónica ha crecido en términos relativos mucho más que lo percibido por la empresa en concepto de adhesión al Plan Megatel”, a lo que debía agregarse, continúa, el abultado número de morosos, buena parte de ellos a causa de la falta de control y seguimiento estatal sobre el pago de las cuotas (SIGEP, 1987 y 1988). A partir de allí, y especialmente desde 1988 con la aceleración en el cumplimiento de las instalaciones, la relación tarifas-costos se tornó cada vez más desfavorable, dificultando el proceso de inversión.

La otra alarma en las oficinas de la SIGEP era el incremento de la deuda de ENTel y su composición, en términos de endeudamiento externo e interno. Durante todo el período democrático la mayor proporción de deuda correspondía a *endeudamiento en moneda extranjera*, que hasta principios de 1988 significó más del 90% (hacia finales del tercer trimestre de 1988 se redujo al 83% y se mantuvo en magnitudes similares hasta 1989). Este fenómeno permite inferir que, al igual que ocurrió con otras grandes empresas del Estado, el gobierno central utilizó el endeudamiento externo de ENTel para proveerse de divisas en un contexto signado por la escasez de dólares, crisis de deuda y férreas restricciones internacionales para el acceso al crédito. En ese sentido, un conjunto de interpretaciones (Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010; Castellani e Iramain, 2018) articulan el endeudamiento en dólares de empresas estatales con el predominio del régimen de acumulación por *valorización financiera*: a través de las empresas, el gobierno habría proporcionado los dólares que las elites económicas necesitaban para consolidar en moneda dura la renta financiera obtenida en el sistema local.

Tabla 4 | ENTel. Activos, pasivos y patrimonio neto, 1983-1989
(millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Activos	7.271,8	6.074,0	5.968,7	5.825,3	6.325,7	5.847,0	5.854,9
Pasivos	220,8	1.342,8	1.278,7	1.651,0	1.894,7	2.233,1	3.551,8
Patrimonio neto	6.051,8	4731,2	4.690,0	4.174,0	4.431,0	3.613,9	2.303,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la SIGEP. Estado de resultados, año 1989, p. 86

La evolución de los activos y pasivos de la empresa son elocuentes respecto a la sustentabilidad del Megatel y la desarticulación global del sistema estatal. Entre 1983 y 1989 los activos medidos en dólares asumen un comportamiento descendente, pasando de un valor cercano a los 7.272 millones de dólares a uno de 5.854 millones en 1989. Por su parte, los pasivos asumieron un comportamiento inverso y proporcionalmente más vertiginoso: en 1983 significaba un valor de 220 millones y para 1985 ya era de 1.278 millones. La depreciación del activo en su valor monetario no respondía solamente a la depreciación física normal del activo inmovilizado o fijo (que representaba la mayor parte del activo total) sino a un deterioro acelerado de la infraestructura de ENTel por falta de mantenimiento. Con resultados financieros negativos (saldos finales), la empresa no lograba generar los ingresos necesarios para compensar el deterioro de su capacidad instalada, lo que generaba un efecto negativo en el valor patrimonial. En ese proceso, como puede observarse en los datos indicados (Tabla 4), el patrimonio neto de la empresa asumió un franco descenso, iniciando el período democrático con un valor cercano a los 6.000 millones de dólares y finalizándolo con un valor de 2.300 millones: un descenso del 67%.

En efecto, lo que indica el análisis sobre algunos de los principales indicadores económicos de ENTel es que, bajo la inercia relativa de problemas heredados, el crecimiento de la producción física fue acompañado de importantes problemas en el funcionamiento económico interno. El retraso sistemático del valor de las tarifas en términos reales y el fuerte deterioro de la capacidad instalada de la empresa imposibilitó, a poco andar el Megatel, el autofinanciamiento programado. En ese marco, se produjo el incremento de las deudas (comerciales y financieras) a un ritmo mayor que las inversiones. Aunque con los datos disponibles no es posible determinar con certeza las razones de esta bifurcación entre deudas e inversiones, es posible inferir tres elementos generales, orgánicamente articulados: el peso de los intereses de deudas contraídas previamente y el sostenido retraso tarifario. A ello debemos sumarle la posible utilización por parte del Estado de las divisas que ingresaban mediante deuda de Entel (hecho que es mencionado o inferido por distintas interpretaciones respecto al conjunto de las empresas estatales, aunque sin determinarlo con exactitud por ENTel)⁷⁰. Los buenos resultados en

⁷⁰ Entre otras, se puede consultar P. Gerchunoff (1992) y Basualdo (2006).

determinados indicadores económicos se inscribían en un ineficaz funcionamiento global de la empresa, que incidió en la calidad del servicio prestado.

4.3. La calidad del servicio telefónico: erosión material y simbólica de la empresa pública

La ausencia de un proyecto estatal general –y para las telecomunicaciones en particular– capaz de otorgarle cohesión política y operativa a los agentes estatales devino en que las concepciones opuestas sobre el servicio público tuvieran más capacidad de veto que de materialización de objetivos. Si bien hacia el final del período, especialmente a partir del ingreso de Terragno al ministerio de Obras y Servicios Públicos, existió un avance franco de las posiciones eficientistas y privatistas, no es posible delimitar un corte absoluto que permita evaluar y comparar la gestión efectiva de ambas concepciones en conflicto. Por ello, la evaluación debe concentrarse en cuánto de las promesas y objetivos de la empresa, parcialmente redefinidos con el lanzamiento del Megatel en 1985, pudieron cumplirse efectivamente. Así, los resultados en la producción del servicio fueron contradictorios, demostrando avances y sobre todo retrocesos, tanto como continuidad y/o profundización de problemas previamente existentes.

Observaremos, entonces, qué resultados globales se obtuvieron respecto a dimensiones claves del servicio telefónico: a) densidad telefónica y porcentaje de distribución geográfica de líneas; b) evolución del mercado telefónico (dinámica de la oferta y comportamiento de la demanda); c) ritmo y magnitud de renovación tecnológica; d) estado físico de la infraestructura, productividad de la fuerza de trabajo e índice de calidad del servicio telefónico. El análisis de estas variables constituye el sustrato necesario para comprender por qué las intensas expectativas iniciales en torno a ENTel y al conjunto de las empresas públicas se derrumbaron vertiginosamente en el transcurso del período, marginadas ante el silencioso y masivo apoyo que recibió el avance privatizador a principios de 1990.

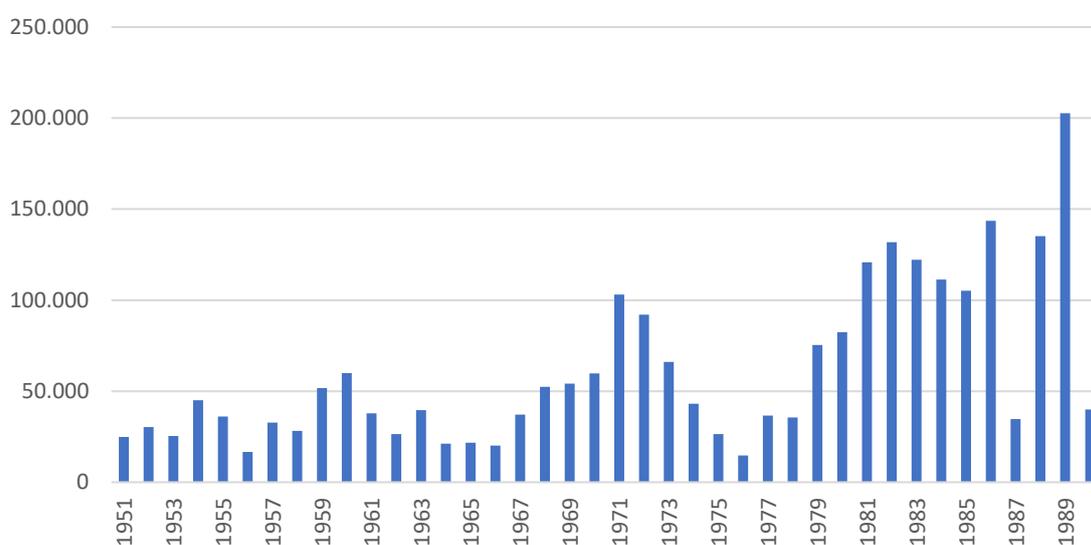
4.3.1. Densidad telefónica e integración territorial

Hacia finales del período, la densidad telefónica era de 9,37 teléfonos cada 100 habitantes, con lo que se ubicaba en el puesto 28 a nivel internacional, por debajo de Alemania Oriental y Uruguay (9,80 y 10,30 respectivamente) y por delante de la Unión Soviética y Arabia Saudita (9,36 y 9,02). En los primeros puestos, la densidad telefónica era de entre 50 y 64 teléfonos cada 100 habitantes, liderados por Suecia y seguidos por

Suiza, Dinamarca, Canadá y Estados Unidos (Revista Mercado, 29/8/1988: 227). Si bien Argentina se ubicó entre los primeros lugares de América Latina, su densidad telefónica era significativamente menor a la de los países desarrollados.

Al mismo tiempo, si observamos la evolución al interior del período democrático es posible advertir el impacto que tuvo el plan de expansión implementado desde 1985: hacia finales de 1983 la densidad telefónica era de 7,6. El ritmo fue inestable, por efecto de los vaivenes en el ritmo de instalación de líneas y habilitación efectiva de los teléfonos, pero medido entre puntas la densidad aumentó en un número mayor al que había aumentado durante administraciones previas. Entre 1979 y 1983 la densidad telefónica argentina pasó de 6,5 a 7,6 teléfonos cada 100 habitantes mientras que entre 1984 y 1989 pasó de 7,9 a 10,3. Efectivamente, el número de líneas habilitadas por año creció más durante el gobierno de la transición que durante el período dictatorial aunque se profundizó la tendencia histórica de combinar ciclos cortos de crecimiento con caídas abruptas (Gráfico 3).

Gráfico 3 | ENTel. Ganancia de abonados (líneas habilitadas por año), 1951-1990.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP y ENTel. Estado de Situación Empresaria, 1985-1989 y Memoria y Balance de ENTel, 1984-1989.

Luego de un breve ciclo de crecimiento en la ganancia de abonados entre 1984-1986, se evidencia una caída brusca en 1987, por efecto de los conflictos iniciados a finales de 1986 en torno a la política de importaciones y la intervención de la empresa a inicios de 1987 por parte del Directorio de Empresas Públicas, y un repunte en 1988 (pasando de 35 mil a 200 mil abonados ganados). Este incremento brusco en las

instalaciones (300 mil) explica que, en la comparación con el período previo, durante la transición se haya registrado un mayor porcentaje de líneas instaladas anualmente. Sin embargo, la aceleración histórica ocurrida en 1988, motorizada por la urgencia de cumplir con los retrasos en las obligaciones asumidas en el marco del Megatel, fue seguida de un derrumbe también inédito en 1989, año signado por la hiperinflación y el proceso de privatización.

Ahora bien, ¿cómo se distribuyó geográficamente el crecimiento en las líneas habilitadas? Desde su origen, el control sobre un sector considerado estratégico y las necesidades internas de integrar territorios aislados y fragmentados habían fundamentado la estatización de las telecomunicaciones: las líneas férreas y las líneas telefónicas eran símbolos de integración nacional. Integración que supone esfuerzos por equilibrar las desigualdades sociodemográficas de origen. Como bien sostienen Binstock y Cerruti (2016), esas diferencias pueden enfrentarse, con mayor o menor eficacia,

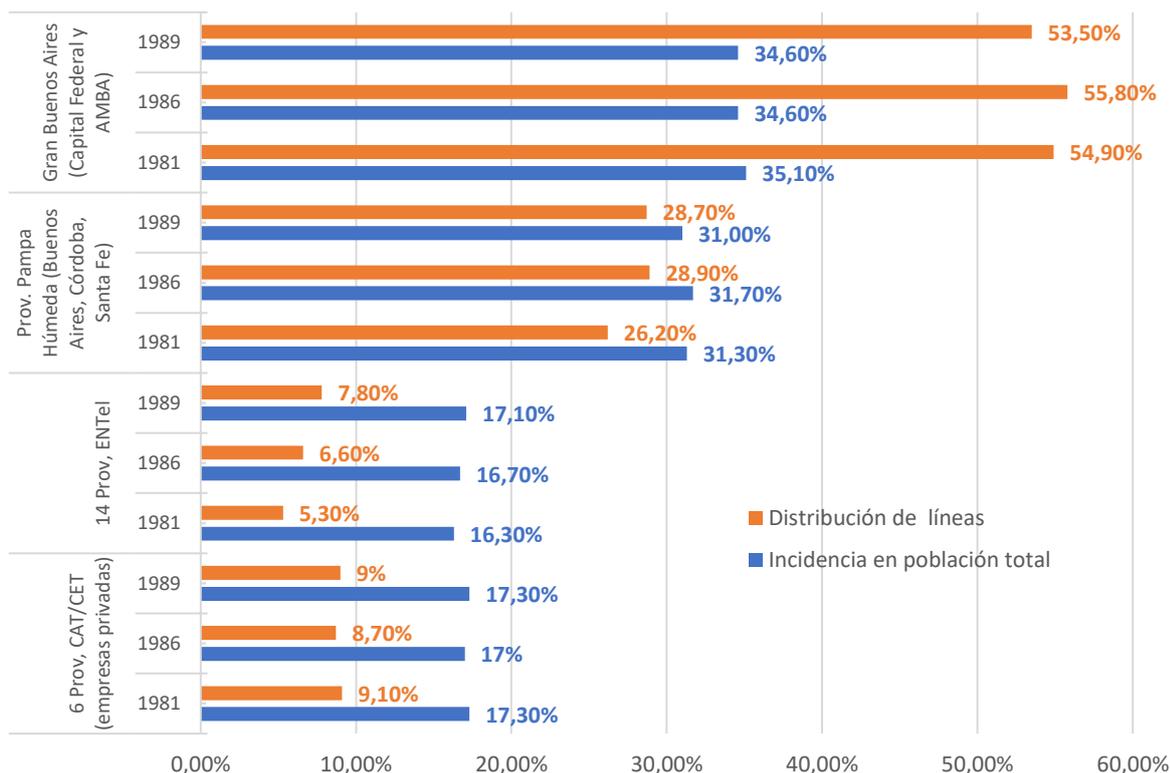
mediante políticas y programas estatales tendientes a redistribuir la riqueza generada por la sociedad y garantizar el acceso a servicios públicos de calidad, es decir, acciones destinadas a ampliar la estructura de oportunidades para los miembros más desfavorecidos por su origen. (Binstock y Cerruti, 2016: 37)

Entendemos que un balance justo respecto a los resultados de ENTel debe contemplar dos elementos en simultáneo. Por un lado, los avances conquistados por la empresa durante toda su historia, a fuerza de líneas telefónicas que conectaban puntos lejanos en un territorio particularmente extenso. En ese sentido, el carácter estatal de la empresa posibilitó que el servicio llegara a espacios que, por lejanía de los centros urbanos y marcadas diferencias socioeconómicas, importaban una inversión con baja o nula rentabilidad. Sumado a ello, pese a que existían diferencias en términos de renovación tecnológica y estado de la infraestructura respecto a Ciudad de Buenos Aires y los principales centros urbanos, el tiempo de demora estimado para satisfacer las demandas pendientes registradas era significativamente menor en los territorios más postergados del interior y así se mantuvo hasta la privatización de ENTel.

Por otro lado, debe contemplarse la continuidad de la tendencia histórica a reproducir, atenuadamente, las desigualdades económicas y de bienestar entre los principales centros urbanos (fundamentalmente la Ciudad de Buenos Aires) y el resto de la población. Como evidencian los datos (Gráfico 4), si se calcula la incidencia porcentual de la población de las regiones seleccionadas en la cantidad total de habitantes y su

relación con el porcentaje de distribución de líneas telefónicas en esas mismas regiones, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se vio ampliamente beneficiado, seguido por un mayor equilibrio en las provincias de Buenos Aires (sin AMBA), Córdoba y Santa Fe. El resto de las provincias a cargo de ENTel (95% del total) padecían el desfase entre distribución de líneas y población.

Gráfico 4 | Población y porcentaje de distribución de líneas por regiones (1981, 1986 y 1989).



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC, Memoria y Balance de ENTel (1986) y SIGEP (1988-1989).

Así, si para 1981 la población del AMBA representaba el 35% del total nacional y concentraba el 54% de las líneas distribuidas, para 1989 la diferencia se había consolidado: 34% de incidencia y el 60% de las líneas telefónicas. Todo ello resultó en que, medido en términos de la relación media habitantes/líneas, las diferencias dentro del territorio nacional fueron significativas. A principios de 1987, mientras que la Capital Federal contaba con una relación de 1 teléfono cada 3 habitantes (en una media nacional cercana a uno cada diez), en las 14 provincias a cargo de ENTel era de 1 teléfono cada 28 habitantes. Estas diferencias manifiestas fueron circunstancial y fragmentariamente registradas por la SIGEP en años posteriores, aunque sin otorgarle análisis cualitativo

alguno. Con estos datos queremos destacar, en síntesis, que el gobierno democrático no honró el compromiso de establecer mayor igualdad territorial en la prestación del servicio.

En la Memoria y Balance de 1986, las autoridades de ENTel sostenían que estas disparidades regionales eran imputables a las “restringidas capacidades de sus demandas de servicios, como resultado de sus limitadas capacidades económicas y las bajas densidades de las poblaciones respecto a las grandes superficies de esas provincias”. Sin obviar las dificultades que estas variables efectivamente imponían, constitutivas de un fenómeno estructural de larga duración en Argentina, los justificativos esgrimidos por ENTel no dejan de resultar problemáticos, especialmente cuando refieren a las “capacidades económicas”: el objetivo de la integración era sobreponerse, justamente, a las diferencias de recursos existentes entre los distintos territorios del país. En parte, ello se debió al costo inicial para ingresar al plan Megatel, que no contó con políticas específicas para facilitar el acceso de los sectores con menos recursos.

4.3.2. Evolución del servicio público: ENTel frente al incremento sostenido de las solicitudes telefónicas

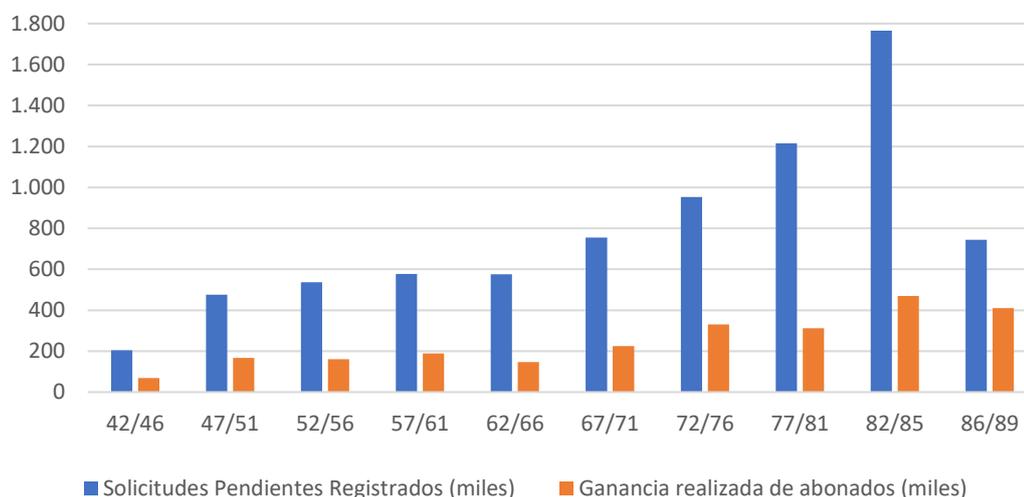
Según hemos mencionado, el teléfono se había convertido a lo largo del siglo XX, y especialmente a partir de los años cuarenta en Argentina, en un símbolo de modernización social. La posibilidad del acceso a un dispositivo de comunicación veloz, capaz de hacer concurrir en simultáneo dos puntos físicamente lejanos (a nivel nacional e internacional), implicó un crecimiento rápido de la demanda telefónica. Con la creación de la empresa pública telefónica, el Estado había creado las condiciones de posibilidad para dicho crecimiento, convirtiendo lo que constituía un objeto de privilegio en un servicio público. Sin embargo, la expansión creciente de la oferta no lograba cubrir el impulso que había asumido la demanda: el comportamiento errático de la inversión de ENTel imponía serias dificultades para cumplir con su objetivo de reducir el grado de insatisfacción de la demanda.

Los datos disponibles permiten observar que, desde principios de la década de 1940 en adelante, el porcentaje de insatisfacción de la demanda (diferencia entre solicitudes pendientes registradas y líneas habilitadas en un período delimitado de tiempo) se mantuvo en niveles siempre elevados, esto es, mayores al 65%. Contemplando estas variables en su evolución, medida en quinquenios desde 1942 hasta 1985 (Grafico 5), las variaciones fueron en una franja de entre el 65% y el 74%. Cuando se dio inicio al

Megatel, la demanda insatisfecha era del 74,4%, el número de solicitudes pendientes representaba el 52,7% de las líneas funcionando y el tiempo estimado para tomar las demandas insatisfechas era de 9 años.

Para analizar con justeza los resultados del Megatel es necesario realizar algunas advertencias. En los Balances de la empresa se expresa sorprendentemente una caída del 44% en las solicitudes pendientes a partir de 1986, aun pese a que el número de abonados telefónicos ganados estuvo muy lejos de ese porcentaje. La razón fue más trivial de lo que podría imaginarse: desde fines de 1985, fueron registradas únicamente las solicitudes realizadas en el marco del Megatel; de ese modo, de 1.269.000 solicitudes insatisfechas para 1985 quedaron como oficialmente registradas 744.000. En efecto, la caída en la pendiente del ejercicio de 1986 es atribuible a la aplicación del nuevo plan telefónico, por el cual los adherentes debían abonar un nuevo costo de instalación de la línea, fijado por la empresa en reemplazo de los derechos de conexión previos. El nuevo precio establecido era varias veces superior al anterior, lo cual explica, según sostenían las autoridades empresarias, la reducción abrupta en la demanda registrada (Memoria y Balance ENTel, 1986: 13).

Gráfico 5 | ENTel. Diferencia entre solicitudes pendientes registradas y ganancia realizada de abonados, por quinquenios (1942-1989).



Fuente: Elaboración propia en base a la SIGEP. Estados de Situación Empresaria, 1984-1989.

Pese a que la inscripción de más de 700 mil usuarios potenciales resultó, dentro y fuera del Estado, una sorpresa positiva⁷¹, el análisis de los resultados del Megatel debe

⁷¹ Ver capítulo 2, pp. 80-82.

contemplar que existió una brusca caída de la demanda causada por un cambio en la modalidad y el costo de acceso al servicio, no por satisfacción real de esa demanda. De allí que, si contamos la demanda insatisfecha para 1985 antes del lanzamiento del Megatel y le restamos las líneas habilitadas entre fines 1985 y fines de 1989, el resultado es que hubiesen quedado insatisfechas más de 600 mil solicitudes. Pero sería este un cálculo estático, puesto que las solicitudes hubiesen crecido año tras año. Por ello, si calculamos su evolución –proyectando el porcentaje de crecimiento anual durante el período 1981-1985 (cercano al 8,7% anual)– concluimos que entre 1986 y 1990 las solicitudes insatisfechas hubiesen escalado a cerca de 1.100.000. Con ello pretendemos estimar la distancia entre la demanda registrada (que se redujo bruscamente con el Megatel) y la demanda “real”, constituida por ese universo silencioso y extenso de ciudadanos que habían esperado la instalación del teléfono, posiblemente durante años, y a partir de 1985 dejaron de solicitarlo.

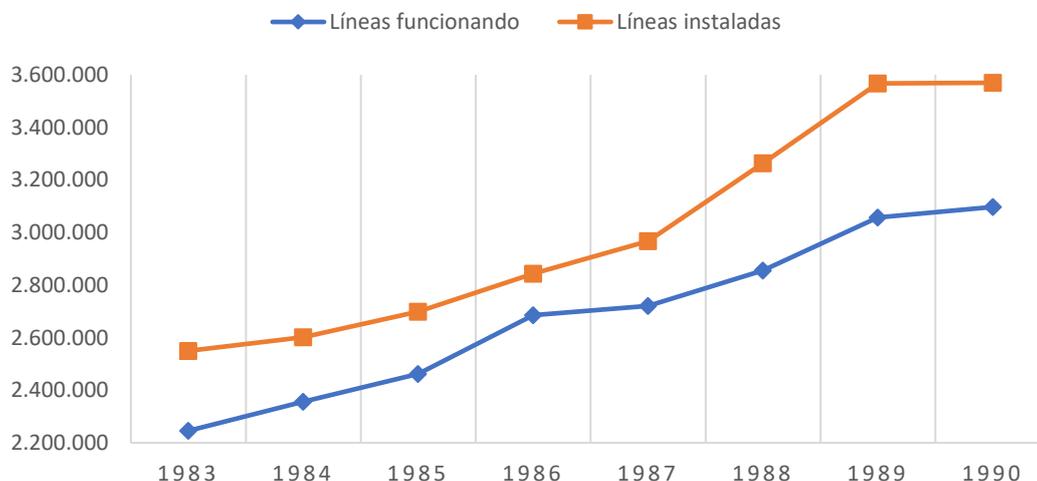
Al margen de los cálculos, lo cierto es que entre principios de 1984 y mediados de 1990 se instalaron 968.429 líneas, y el aumento de las que efectivamente funcionaban fue de 740.000. Si analizamos desde el inicio del Megatel hasta 1990, se instalaron 870.000 líneas y se habilitaron de modo efectivo ceca 411.500. La promesa del millón de líneas en cinco años (1985-1990) fue cumplida en un 87%, pero sólo contando las líneas instaladas. Si observamos las líneas habilitadas, el panorama cambia radicalmente. De una demanda de 750.000 adherentes al Megatel) se habilitaron 411 mil, es decir, el 55%⁷². La diferencia entre líneas instaladas y líneas funcionando era de 473 mil (Gráfico 6), y su magnitud expresa un fenómeno de gran importancia para nuestro análisis.

Si bien las líneas instaladas pasaban a constituir un activo fijo de la empresa, no tenían impacto alguno en la satisfacción concreta de la demanda telefónica. La progresiva distancia entre líneas instaladas y funcionando manifiesta las dificultades económicas y organizativas con las que se encontró el Estado para sostener e implementar el plan de expansión. Sobre la base de una infraestructura deteriorada y antigua, ENTel pretendió montar una expansión veloz y de magnitudes. El resultado fue incrementar el número de instalaciones que la empresa no lograba poner en funcionamiento efectivo. Estas líneas

⁷² El grado de satisfacción de la demanda del Megatel fue mayor, en tanto numerosos adherentes fueron perdiendo su derecho de conexión por falta de pago. Según datos de la SIGEP, de los 750 mil, quedaron efectivos para fines de 1988 unos 650 mil, a lo que luego se sumaron, ese mismo año, unas 40 mil solicitudes más. En efecto, para principios de 1989 el Megatel significaba un acumulado cercano a los 700 mil adherentes activos.

“vacantes” llegaban hasta las centrales telefónicas, pero ENTel no alcanzaba a colocar el plantel externo, es decir, el cableado que llevaba la línea hasta la residencia del usuario.

Gráfico 6 | ENTel. Diferencia entre líneas funcionando y líneas instaladas (1983-1990)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP. Estado de Situación Empresarial (1985-1990).

El agravamiento de la distancia entre líneas instaladas y habilitadas ocurrido entre fines de 1987 y mediados de 1989 es sumamente ilustrativo de la desarticulación del Estado empresario. Las dificultades e ineficacias acumuladas previamente se vieron agudizadas, exponencialmente, cuando en 1988 el ministro Terragno pretendió acelerar bruscamente los cumplimientos del Megatel –efectivizando un récord de 300 mil instalaciones en un año–. El estado crítico de la infraestructura y la falta de capacidad operativa (aun con la continuidad y el aumento de tercerizaciones o privatizaciones periféricas) resultaron en que más de 100 mil de las 300 mil líneas instaladas no fueran habilitadas. Al compás de ese sobre esfuerzo fallido, las deudas de ENTel entre 1988 y 1989 aumentaron en un 250%.

4.3.3. Tecnología, infraestructura y fuerza de trabajo: el deterioro material de ENTel

Prácticamente la totalidad de los informes de la SIGEP relativos a la gestión de ENTel durante el período refiere al mal estado de la infraestructura, la antigüedad de las tecnologías en la mayoría de las áreas constitutivas al servicio (equipos de conmutación urbana e interurbana, planteles exteriores e interiores) y una escasa capacidad operativa vinculada al mantenimiento de las instalaciones. Entre estas variables existieron relaciones de causalidad que confluyeron, como veremos, en un índice de calidad del

servicio telefónico cada vez más lejano de la media normal establecida nacional e internacionalmente. El crecimiento de las instalaciones se realizaba en el marco de una infraestructura antigua y, fundamentalmente, deteriorada por falta de mantenimiento.

Desde 1950 los equipos de técnica automática representaban el 80% del total de las Centrales Telefónicas, llegando al 99% para 1986. Dentro de las técnicas automáticas, el proceso de tecnologización fue sumamente lento y desigual. Desde los años 20 hasta los años 50, primaron con exclusividad los equipos de mando directo, es decir, sin “inteligencia ni memoria” (Memoria y Balance ENTel, 1986: 18). En la segunda mitad de la década de 1960 comenzaron a instalarse equipos de mando indirecto que contaban con sistemas centralizados computarizados inteligentes, pero que mantenían aún numerosos elementos electromecánicos para efectivizar las conexiones en el proceso de conmutación. Hacia 1986 primaban casi plenamente las técnicas de conmutación automática electromecánicas (directas e indirectas), y marginalmente las técnicas completamente electrónicas o digitales. Hacia 1990, ni bien realizada la privatización, contamos con la información de que el grado de “digitalización” (técnicas electrónicas) era cercano al 13% para la totalidad del territorio.

En los inicios de la década de 1980, la producción de centrales de conmutación completamente digitales se extendía a gran velocidad en los países centrales. La prensa nacional insistía, cada vez con mayor frecuencia, en la revolución tecnológica de las comunicaciones y el atraso argentino al respecto. La digitalización plena significaba, por un lado, que los componentes todavía mecánicos en los procesos de control y conmutación fueran “electronizados” en su totalidad y, por otro lado, que las centrales telefónicas pudiesen procesar señales digitales, es decir, la capacidad de transmitir no sólo voz sino también *datos* mediante la red. De esa forma, sostiene Herrera (1989: 30), “comenzó a completarse la convergencia del mundo de las telecomunicaciones con el mundo de la computación”. Bajo los parámetros de análisis y evaluación de la propia ENTel, la incorporación en Argentina de las nuevas tecnologías digitales era significativamente lenta e improvisada, y representaba un porcentaje menor respecto a la totalidad de líneas de equipo instaladas (Tabla 5), abonando a un sistema que, en su conjunto, *combinaba técnicas de distinta antigüedad* (que exigían conocimientos específicos y formas de control y administración disímiles).

Tabla 5 | ENTel. Distribución de líneas por técnica automática de conmutación (1986 y 1990).

Tecnología	Años	
	1986	1990
Equipos electromecánicos	95%	87%
Equipos electrónicos (digitales)	5%	13%

Fuente: Elaboración propia en base a Memoria y Balance ENTel (1986) y datos recuperados por Abeles, Forcinito y Schorr (2001).

Con el paso de los años, en el marco de un período de expansión, este problema se tornó cada vez más importante. Hacia finales de 1986, las autoridades de ENTel advertían que, respecto a la infraestructura global de la empresa, la antigüedad de los equipos era “el problema más grave a resolver, ya que, desde el inicio del proceso de automatización de la conmutación telefónica a la fecha, la cantidad de líneas remplazadas por obsolescencia no alcanza el 3% del total de líneas funcionando” (Memoria y Balance ENTel, 1986: 19). Según podemos reconstruir de los datos, debían remplazarse cerca del 40%. El agravamiento en las condiciones materiales para la prestación del servicio telefónico, según explicitaba la SIGEP en sus Estados de Situación Empresarial, tenía su origen en la “falta casi absoluta de mantenimiento preventivo, dotaciones insuficientes, falencias en la provisión de repuestos y la importante carga de trabajo que genera el plan de obras” (SIGEP, 1988). En algunas áreas del país, insistía el informe, “debido a la precariedad de la infraestructura telefónica, el deterioro del servicio durante los últimos 12 meses ha sido verdaderamente importante”. Como síntesis de la combinación entre la introducción lenta e improvisada de tecnología y el deterioro de la infraestructura existente, en julio de 1989 la SIGEP afirmaba:

En los últimos 20 años el sector de las telecomunicaciones ha experimentado una importante evolución tecnológica, determinando un alto grado de dependencia para con los proveedores de equipos, requiriendo una continua capacitación del personal junto con la provisión e instalación de líneas. Además, conviven en la actualidad una gran diversidad de sistemas desde centrales de antigua tecnología (paso a paso) a centrales analógicas y digitales de última generación, lo cual incrementa la necesidad de mano de obra y la diversidad de repuestos destinados al mantenimiento (SIGEP, 1989: 71)

El problema del deterioro de la infraestructura de ENTel no sólo refería a la escasa refacción y cuidado de las instalaciones antiguas (que, al no recibir el mantenimiento indicado aceleraban su desgaste), sino también a aquellas que habían sido incorporadas más recientemente, como fue el caso de la renovación de equipos de conmutación interurbana en el marco del Mundial FIFA en 1978. Mediante la renovación (radioenlaces de alta capacidad de transmisión), las comunicaciones entre provincias contaban, a diferencia de las urbanas, con una capacidad técnica aceptable. Sin embargo, padecieron el mismo problema: el descenso trágico del mantenimiento, demostrado en el elevado número de fallas registradas y de fallas no arregladas a tiempo. De ese modo, pese a contar con una infraestructura aceptable, las comunicaciones entre ciudades y provincias seguían teniendo numerosos problemas por falta de mantenimiento.

Detrás de todo esto, operaban tres fenómenos: a) el fracaso de la privatización periférica (dedicada en buena medida a una parte de las tareas de mantenimiento); b) la caída significativa de la incidencia de operarios sobre líneas funcionando, es decir, un aumento brusco de la productividad mediante el aumento de la carga de trabajo sobre un número decreciente del personal en general, y del personal operativo en particular; y c) una profunda desorganización en la división técnica del trabajo, manifestada en la ineficaz distribución porcentual de las actividades principales (conducción, especialistas, operarios y administrativos) y la falta de políticas de capacitación de los trabajadores de ENTel respecto a las nuevas tecnologías.

Como hemos mencionado, durante la última dictadura militar la estrategia de la privatización periférica se expandió en las principales empresas públicas de Argentina (Schvarzer, 1986). En ENTel, este proceso consistió, fundamentalmente, en la subcontratación de empresas privadas para la realización de tareas tradicionalmente ejecutadas por la empresa estatal telefónica (Iramain, 2015). Entre estas, las principales fueron la tercerización de tareas de mantenimiento de los planteles externos (sistema de cableado externo a los hogares) y la compra de centrales telefónicas “llave en mano” (mediante el cual las empresas proveedoras no sólo suministraban los equipos necesarios, sino que también realizaban las actividades de conexión para su puesta en servicio).

Durante el gobierno radical el fenómeno continuó sin modificaciones sustanciales y se amplió hacia la prestación de servicios nuevos e incipientes –particularmente el caso de la telefonía móvil–. A juzgar por sus resultados, esencialmente respecto a las tareas de mantenimiento, la estrategia de la privatización periférica no condujo a buen puerto. Su

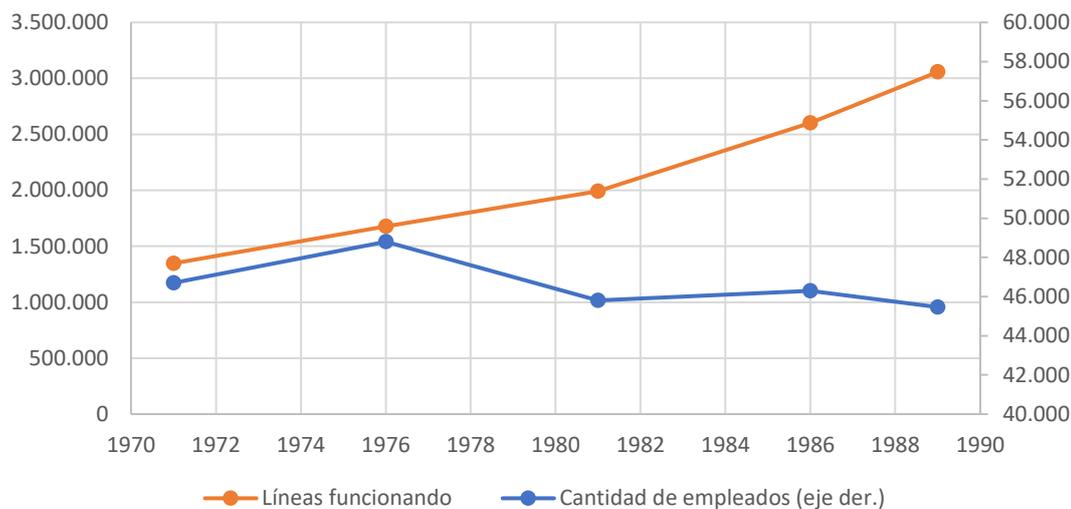
destino frustrado era una posibilidad contenida desde su inicio, como había advertido premonitoriamente Schvarzer (1986: 276) afirmando, para el caso del gobierno dictatorial, que aquella estrategia se había convertido tempranamente “en una meta casi independiente de su racionalidad económica u operativa”, más eficaz para simular o cumplir una alineación con objetivos políticos e ideológicos dictaminados por Martínez de Hoz que para mejorar efectivamente el servicio.

Para fines de 1986 y principios de 1987, el balance sobre el deterioro de los planteles (internos y externos) era a todas luces desalentador: medido en términos de fallas localizadas anualmente, se pasó de una avería anual cada 1.000 metros en 1960 a una avería anual cada 140 metros en 1986. Respecto al plantel exterior (donde se concentró la privatización periférica) el deterioro era igualmente agudo. En términos normales las fallas sobre los cables no debían superar el 30% del total: entre 1984 y 1987 superaban el 60%.

Pero el deterioro material de ENTel no respondía exclusivamente al fracaso de la privatización periférica, sino también a la decreciente capacidad operativa de la empresa, directamente vinculada a las características que asumió la división técnica del trabajo desde mediados de la década de 1970, agudizadas durante el período de la transición democrática. Referimos aquí, en efecto, a un doble proceso simultáneo: el aumento de la productividad laboral (Gráfico 7) por incremento en las cargas de trabajo (y no por introducción de tecnología) y una deficiente distribución interna de las actividades del proceso de trabajo al interior de ENTel.

Por un lado, de los datos disponibles se desprende que la cantidad de trabajadores cada 1.000 líneas funcionando pasó de 34,2 a 29,3 entre 1971 y 1976, y de 23,1 a 14,8 entre 1981 y 1989. Luego del importante incremento de la productividad ocurrido durante la dictadura, a fuerza de despidos al igual que en todas las empresas de la SIGEP, continuó acentuándose el aumento en el marco del Megatel, por efecto del crecimiento en el número de líneas en poco tiempo. Pero si, además, se calcula la cantidad de personal operativo cada 1.000 líneas funcionando, es decir, restando el personal especializado, administrativo y de conducción, el aumento de productividad –por carga de trabajo– es aún mayor: para 1986, por ejemplo, mientras que la relación era de 17,8 empleados *totales* cada 1.000 líneas, para los *operativos* (obreros y telefonistas) era de aproximadamente 10,4.

Gráfico 7 | ENTel. Productividad de la fuerza de trabajo: cantidad de empleados vs. cantidad de líneas funcionando (1970-1989).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP. Estado de Situación Empresaria (1985-1989).

Por otro lado, aunque en directa vinculación con lo anterior, es posible advertir una distribución errática y poco funcional de las actividades al interior de ENTel (Tabla 6). El importante incremento de la productividad desde 1975, visiblemente acelerado durante el gobierno de Alfonsín, ocurrió no sólo por la reducción global del número de personal sino, además, por la caída del número de agentes vinculados a tareas operativas. En los países donde la incorporación de nueva tecnología era mayor y más homogénea, la reducción en la cantidad de obreros y telefonistas se sucedía junto al aumento de personal especializado. En ENTel este proceso asumió características distintas.

Entre 1975 y 1986, el aumento de la dotación especializada –personal generalmente capacitado para el control de las nuevas tecnologías– aumentó en una proporción significativamente menor a la expansión de líneas telefónicas (34% frente a una expansión cercana al 60%). Junto a ello, disminuyó en un 22% la dotación operativa y se incrementó en un excepcional 138% el personal de conducción (funcionarios). Este aumento desproporcionado llama poderosamente la atención y es mencionado explícitamente en las fuentes de ENTel. Al mismo tiempo que la cantidad de obreros cada mil líneas funcionando disminuía, agravando el estado de la infraestructura, esa misma relación se incrementó en un 114% para el caso de las jefaturas. La principal causa fue el proceso de regionalización o descentralización administrativa ocurrido durante la dictadura, que duplicó los cargos de conducción en las provincias (Memoria y Balance ENTel, 1986). Como es observable, esta profunda desorganización en la división técnica

del trabajo no sufrió modificaciones durante el período democrático, con el agravante de que en esos años la expansión telefónica fue mayor y el grado de difusión global de las nuevas tecnologías asumía un ascenso vertiginoso.

Tabla 6 | ENTel. División técnica del trabajo al interior de la empresa (1975 y 1987).

Actividades	Año		Diferencias	
	1975	1987	Cantidad (miles)	%
Especialistas (profesionales y técnicos)	7.040	9.445	+2405	34,2%
Conducción (funcionarios)	1.053	3.561	+2508	138,2%
Personal operativo (operarios y telefonistas)	34.977	27.063	-7914	-22,0%
Administrativos	7.730	6.192	-1538	-20,0%
Total	50.800	46.188	-4.612	-9,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Memoria y Balance de ENTel (1986) y SIGEP (1989).

Si bien los datos respecto a la distribución de personal en ENTel son exactos hasta fines de 1986 y principios de 1987, es posible proyectar para los años posteriores del período abordado –mediante datos y numerosas afirmaciones cualitativas presentes en los informes de la SIGEP– un panorama muy similar hasta fines de 1989. En esos años, que no registran ninguna reorganización en el área de conducción y el número de empleados se mantuvo sin grandes variaciones, las advertencias de la SIGEP respecto a la falta de personal especializado y la caída en la dotación de personal operativo se mantuvieron constantes. A mediados de 1988, por ejemplo, el Estado de Situación Empresarial realizado por la SIGEP informaba que

las dotaciones de las áreas de mantenimiento y explotación del servicio (...) continúan por debajo de los niveles adecuados. Contribuyeron a esta situación el egreso de mano obra calificada (...) el incremento de trabajo por el grado de deterioro que ha alcanzado el servicio y la introducción de nueva tecnología que hace necesario distraer personal de las áreas operativas para su formación (SIGEP, 1988).

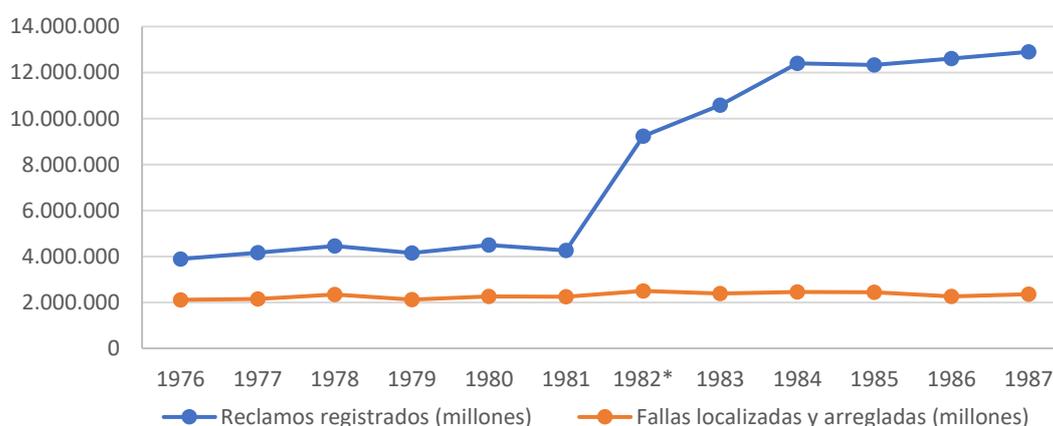
El egreso de mano de obra calificada hacia empresas privadas proveedoras (motivados centralmente por la magnitud de los salarios) agravaba el problema de la poca

especialización del personal de ENTel para afrontar los cambios tecnológicos, por lenta y dispar que haya sido su incorporación. Se sumaba a esto que las autoridades no implementaban políticas de capacitación adecuadas para sus trabajadores, que enfrentaban no sólo la aparición de nuevos dispositivos sino, al mismo tiempo, su difícil combinación con tecnologías antiguas.

4.4. La erosión de la legitimidad social: ¿por qué la provisión ineficaz devino en consenso privatista?

El conjunto de las contradicciones y problemas que hemos mencionado se sintetizan, como en ningún otro valor, en el número de fallas registradas no arregladas (Gráfico 8). El deterioro material de la infraestructura y el descenso de la capacidad operativa vinculada a la desorganización general en la división técnica del proceso de trabajo eran el telón de fondo de una mediocre performance de ENTel respecto al tiempo de demora para responder a las numerosas fallas del sistema. Este punto debe resaltarse: a la cantidad de líneas instaladas, pero no habilitadas, debemos sumar el impactante número de abonados telefónicos (usuarios) que habían advertido sobre una falla en el aparato y aún no era localizada y arreglada. En efecto, hacia finales del período, la *magnitud real de teléfonos que no funcionaban* era mucho mayor a la que resulta de la diferencia entre teléfonos instalados y habilitados. Ese fenómeno, escasamente registrado por el Estado antes y durante el Megatel, constituía una fuente de descontento social que no puede soslayarse al momento de comprender la expansión del proyecto privatista.

Gráfico 8 | ENTel. Diferencia entre fallas registradas y fallas arregladas, total país (1976-1987)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de ENTel (1985/1987) y SIGEP (1987/1989).

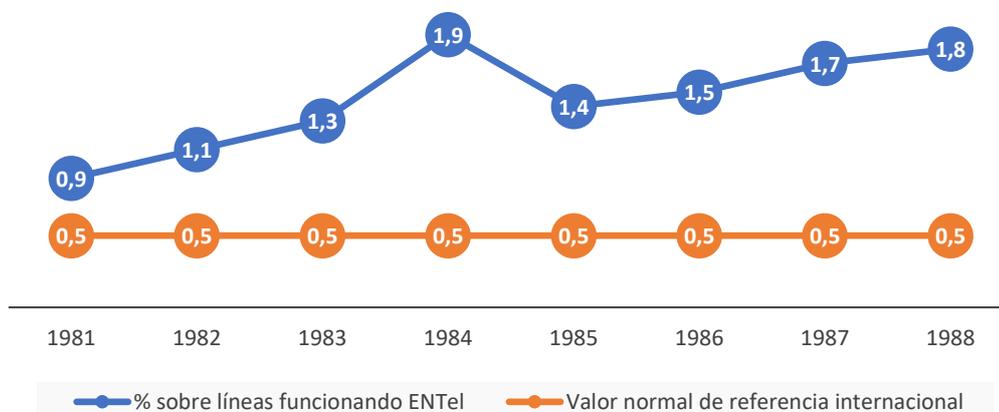
El gráfico resulta sorprendente. Cuando a partir del año 1982 se automatizó el servicio de reclamos en la Región Metropolitana, ocurrió un salto abrupto en el registro

total de reclamos que evidenció la magnitud de los problemas. Pero el registro más sofisticado no se tradujo en una mejora en el promedio de fallas arregladas, que continuó prácticamente constante. Los números son contundentes al respecto. Entre 1981 y 1983, la cantidad de reclamos registrados aumentó de 4.263.000 a 10.576.000, al tiempo que las fallas arregladas aumentaron solo de 2.240.000 a 2.381.000. La Memoria y Balance de ENTel (1986) realiza una aclaración de gran importancia. Las fallas registradas fueron en su gran mayoría referidas a desperfectos en los equipos de conmutación y planteles externos (cables alimentadores) y en escasa medida a fallas en las “estaciones del abonado” (domicilios de los usuarios). Esto significa que la evolución de los reclamos manifiesta el deterioro de la infraestructura en ENTel, agudizada durante el período de la transición democrática⁷³.

Como indican las fuentes, el porcentaje de pendientes de arreglo sobre el número de líneas funcionando se sostuvo en niveles siempre más elevados que la media de referencia (Gráfico 9). Este valor era utilizado por la empresa como índice de calidad del servicio. Aunque registre sólo una parte del conjunto de indicadores constitutivos a la calidad del servicio telefónico en términos amplios, es una valiosa imagen sintética de la dinámica que asumió su deterioro. Lejos de estar determinado exclusivamente por un segmento reducido de factores técnicos, este indicador incluye al conjunto de las capacidades políticas y burocráticas de la empresa y los organismos del Estado vinculados.

⁷³ Si bien tuvimos acceso a datos completos hasta 1987, contamos con datos para fines de 1988 respecto al índice de calidad del servicio telefónico, que en su ecuación incorpora el porcentaje de fallas registradas pendientes de arreglo. En base a ello, es posible afirmar que el problema continuó agravándose en 1988 y difícilmente haya demostrado mejoría de importancia para 1989, año en que el avance de la privatización paralizó a la empresa durante meses.

Gráfico 9 | ENTel. Índice de calidad del servicio: porcentaje de pendientes de arreglo sobre líneas funcionando (1981-1988).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Memoria y Balance ENTel (1986) y SIGEP (1985/1988).

Realizar una traducción lineal de estos números –que son la manifestación material de relaciones sociales y estatales– en una imagen sobre la evolución de la legitimidad social sobre el servicio público telefónico resultaría erróneo. Intentaremos, sin embargo, utilizar los datos como insumos de un análisis cualitativo que permita acercarnos a una explicación posible. La respuesta más sencilla resulta, sin dudas, tentadora: el proyecto privatizador habría encontrado parte de su consenso social en el mal funcionamiento de los teléfonos demostrado en los años ochenta, entregándole a los sectores privatistas la tarea de insistir en que la ineficiencia de ENTel se debía a su condición estatal y esperar hasta que un contexto como el hiperinflacionario generara las condiciones sociales y políticas necesarias para una privatización extensa y definitiva. Sin embargo, esta respuesta elude un interrogante central: ¿por qué a finales de los años ochenta y no antes? La empresa telefónica acumulaba descontentos desde hacía largo tiempo, asentados en una demanda insatisfecha creciente y una calidad del servicio descendente. Los discursos eficientistas y privatistas, además, eran más antiguos que la propia ENTel.

En abril de 1985, la revista *Siete Días* publicó una encuesta de opinión⁷⁴ respecto a ENTel, que se titulaba “Un reflejo del mal servicio telefónico, 83,5% favorable: hay que privatizar de alguna forma”. Según los datos de la encuesta, casi el 84% de las personas

⁷⁴ La encuesta fue realizada por el Instituto de encuestas “Bravo y Asociados”, creado en 1960 por quien dirigió el Censo Nacional de 1980 (Guillermo Bravo), y que, por el tipo de temáticas abordadas y las conclusiones provisionales sugeridas, parecía estar vinculada a posiciones ideológicas en favor de las privatizaciones. Pese a ello, por lo que podemos inferir, los procedimientos para la recolección de datos de opinión cumplían parámetros de calidad.

consultadas eligieron las opciones de: a) “romper el monopolio estatal y permitir compañías privadas competidoras con ENTel”; b) “privatizar parcialmente ENTel”; y c) privatizar totalmente ENTel”. El resto, 14% y 2%, optaron por “dejar todo como está” o “no sabe”, respectivamente. Junto a ello, la encuesta expone otros datos destacables: la división de los encuestados según filiación electoral mostraba que los votantes de Alfonsín y Luder (elecciones de 1983) distribuían sin grandes diferencias las opciones por la desregulación parcial de ENTel (53% de Alfonsín y 57% de Luder), diferenciándose poco más para la opción de privatización total (35% de quienes habían votado a Alfonsín y 21% a Luder).

Las conclusiones sintetizadas en el título, sin embargo, eran apresuradas. La elección por una privatización *total* representaba el 28% de la muestra, mientras que las opciones de desregulación *parcial* acumularon el 55,3%. Bajo el título de “privatizar de alguna forma” se incluyeron opciones que no referían a la privatización, sino a antiguas formas de control mayoritariamente estatal sin monopolio. Al interior del Estado empresario existían distintas formas de propiedad estatal y algunas de ellas incluían la inversión privada. Para los analistas de la encuesta, los resultados eran coherentes con lo demostrado por otras, realizadas en torno a la totalidad de las empresas públicas; ENTel, afirmaban, era un “buen símbolo de las críticas que suscita hoy el Estado empresario en el seno de la opinión pública” (*Siete Días*, 4/1985: 75).

Al margen de la fiabilidad y objetividad de las encuestas de opinión, lo cierto es que expresa un hecho ineludible: *en los inicios del gobierno democrático existía un malestar acumulado respecto al servicio telefónico, pero esto no significaba un apoyo masivo a la privatización total de la empresa*. Si se esboza una síntesis histórica del proceso, afirma Schvarzer (1998: 149), “las expectativas puestas en el funcionamiento adecuado de las empresas públicas todavía eran muy intensas en 1983”, y los grupos sociales que defendían posiciones privatistas se enfrentaban, como desde hacía décadas, “a un consenso generalizado en favor de las empresas estatales y de una economía mixta”.

La encuesta y su publicación, en síntesis, formaban parte de las disputas respecto a las empresas públicas, que durante la década del ochenta se volvieron particularmente intensas. La estrategia de los sectores privatistas era prístina: asociar la ineficacia del servicio a su condición estatal. Sin embargo, para 1985, la disconformidad respecto al servicio telefónico no se traducían en un cuestionamiento ontológico a la condición estatal de la empresa. El Megatel es prueba y síntesis de todo esto. El éxito de las adhesiones al

nuevo plan⁷⁵ expresaba fundamentalmente la magnitud de la demanda insatisfecha (para entonces, recordemos, era cercana al 74%), pero también, en cierto modo, implicaba un voto social de confianza: cientos de miles estaban adelantando, de su ahorro privado, el pago de la instalación del teléfono en un tiempo y bajo una modalidad definidos por ENTel.

En parte, el desafío de todo análisis sociohistórico consiste en descubrir cómo y por qué de la inercia de la continuidad emerge la discontinuidad; cuáles fueron las razones, en nuestro caso, por las que el antiguo malestar respecto al servicio telefónico se articuló con los discursos privatistas, deviniendo fuerza social hegemónica hacia fines del período democrático. En ENTel, el punto de inflexión fue el modo y las condiciones en las que se implementó el Megatel, que condujo, sin buscarlo, a la frustración de la promesa de reconstrucción renovada de la intervención estatal. En términos más precisos, el vertiginoso avance del consenso en torno a la privatización respondió a la combinación de diversos factores, “externos” e “internos” a la empresa estatal⁷⁶.

Por un lado, entre los factores “internos”, debemos primero subrayar que los organismos estatales, sin capacidades políticas y burocráticas robustas, convirtieron al objetivo de expansión telefónica en una profundización de la caída de la calidad del servicio, el desempeño empresario y el estado de la infraestructura. Todo ello fue el síntoma, acotado, de la desarticulación general del Estado empresario en su red de relaciones institucionales y políticas, de la ruptura de las condiciones prácticas que hicieron posible su expansión legitimada durante el período de la posguerra. Para finales del año 1988, cuando se cumplía el récord histórico de instalaciones telefónicas en un año, el Estado demostraba un momento inédito en el descenso de la calidad del servicio y el estado general de la empresa, apilando líneas que no habilitaba, incrementando el número de teléfonos habilitados que no funcionaban por falta de arreglo, distribuyendo más desigualmente el crecimiento en términos geográficos, desatendiendo el franco deterioro de su infraestructura e improvisando respecto a la difícil, pero imprescindible, tarea de renovación tecnológica. Ante los ojos de una sociedad que había transformado su expectativa en impaciencia, ENTel se mostró más eficaz para cumplir con los intereses corporativos que la circundaban que para honrar las promesas anunciadas.

⁷⁵ De hecho, así fue leído por funcionarios estatales y el directorio de la empresa (ver capítulo 2).

⁷⁶ La diferenciación entre externos e internos es a fines únicamente explicativos, puesto que fueron procesos mutuamente influyentes.

Así, durante los años ochenta, tras la aceleración trágica que la última dictadura militar propició sobre la lenta y persistente crisis estatal previa, las empresas de servicios públicos fueron ocupando un lugar destacado en el escenario mediático y político; y ello en tanto que, como sostiene Sidicaro (2001: 94), “la visualización de la crisis de las capacidades estatales se centró más fácilmente en las prestaciones de las empresas públicas”. De ese modo, las empresas dedicadas al servicio de los ferrocarriles, las telecomunicaciones o la energía eléctrica, en tanto cuestiones cotidianas, fueron tomadas, continúa el autor, como “manifestaciones inmediatas de los problemas estatales”.

Por otro lado, entre los factores “externos”, destacamos la profunda incidencia que asumió la experiencia social de una inflación elevada y persistente, que devoraba los ingresos salariales, dificultaba los procesos de planificación a las empresas y convertía el acceso privilegiado a decisiones y organismos del Estado en una estrategia fundamental de supervivencia, en muchos casos, y de acumulación, en otros. Pero la travesía inflacionaria y los dispositivos de *shock* antiinflacionarios produjeron otros efectos, igualmente perdurables que los anteriores: procesualmente, “muchos argentinos se asemejaron, tanto más que sus abuelos, a los *homos economicus* de los libros de teoría económica” (Heredia, 2015: 137), a fuerza de incorporar hábitos de cálculo especulativo y adoptar prácticas de seguimiento sobre números complejos. Así, la experiencia social sobre la inflación fue una de las piezas claves de la materialización, a escala nacional, de un proceso global de expansión del régimen de representación neoliberal.

En ese camino, las propuestas de “soluciones integrales” (estructurales) tomaron fuerza. El fracaso de los instrumentos antiinflacionarios ensayados en dictadura y en democracia –que, así como condenaban al ostracismo a determinados exponentes en particular, consolidaban a la *expertise* económica (y a los economistas) como única fuente autorizada y autorizante de decisiones de política económica (Heredia, 2015) – fueron allanando el camino a las “opciones” de liberalización comercial y privatizaciones. Al mismo tiempo, una política de privatización extendida podía habilitar el respaldo unificado de las fracciones predominantes de la elite económica (acreedores externos y grandes grupos económicos locales), garantizándoles el usufructo común de nuevos espacios de acumulación con rentas extraordinarias y reservas de mercado, promovidas y protegidas por el accionar estatal (Azpiazu y Schorr, 2001).

El fiel de la balanza ya se había modificado en desmedro de las empresas públicas cuando la hiperinflación irrumpió a principios de 1989. Sin embargo, su peso específico

en la coronación de las ideas privatistas como fuerza social hegemónica fue transcendental. La infinidad de rivalidades privadas desatadas entre 1989 y 1990 no pudo sino tener efectos profundos sobre la estructura social y la correlación de fuerzas⁷⁷. La traumática experiencia hiperinflacionaria operó, en ese sentido, en dos dimensiones íntimamente asociadas.

Por un lado, el *caos* social, político y económico creado por la hiperinflación le otorgó al nuevo gobierno (tras la renuncia anticipada de Alfonsín) una *función restauradora* con atribuciones objetivas y extraordinarias para ejercerla: la sociedad se mantuvo expectante a que el gobierno resolviese, de la forma más rápida y efectiva posible, la crisis imperante (Schvarzer, 1998). La urgencia era razonable: el inicio de la hiperinflación significó una brutal transferencia de ingresos hacia el capital concentrado local y extranjero, que pulverizó el ingreso de los asalariados y provocó la quiebra de numerosas medianas y pequeñas empresas.

Por otra parte, aunque en directa vinculación con lo anterior, el gobierno entrante sostuvo con énfasis el diagnóstico de que uno de los principales problemas de la crítica economía argentina eran las empresas públicas, y que privatizarlas, en efecto, constituiría el primer paso necesario para obtener la estabilidad socialmente demandada. Como bien indica Schvarzer (1998: 152), “la privatización de las empresas, la reducción del déficit fiscal y la estabilidad, quedaron tan ligadas en el discurso oficial, y, sobre todo, en la imaginación colectiva, que se convirtieron en una fuerza social”. La hiperinflación, desde nuestra perspectiva, fue menos el detonante del consenso en torno a las privatizaciones que el fenómeno objetivo que posibilitó la rearticulación de elementos previamente existentes, aunque hasta entonces parcialmente excluyentes: malestar social en torno a la prestación de determinados servicios públicos (telefónico en nuestro caso) y discursos que cuestionaban, ontológicamente, el funcionamiento de las empresas estatales.

El proceso inédito de privatizaciones implementado en Argentina, sólo comparable por su extensión y celeridad al ocurrido tras el derrumbe de la Unión Soviética, produjo, en términos generales, la profundización de la crisis estatal (Sidicaro, 2001), al quitarle

⁷⁷ La crisis del dinero ocurrida con la hiperinflación, es decir, “su virtual desaparición como medida general de los valores y con ello de la acción de la ley del valor como reguladora del metabolismo social, significó un profundo proceso de disolución social. La hiperinflación, entonces, debe ser leída como el punto más alto de la crisis de reproducción de la relación capital y, por lo tanto, de la *reproducción del conjunto de las clases y fracciones de clase*” (Piva, 2012: 85).

al Estado mecanismos e instrumentos de acción fundamentales sobre la desigualdades y contradicciones inherentes a toda sociedad de mercado. Los efectos económicos de las privatizaciones tampoco fueron virtuosos. Subsumidas a una lógica de la emergencia económica, se realizaron con una perspectiva fuertemente cortoplacista, destinada a obtener mayor liquidez para el Estado y garantizar el pago de una parte de la deuda externa (P. Gerchunoff, 1992), ya que las empresas fueron vendidas, en la mayoría de los casos, como parte de pago a los acreedores externos (reduciendo así el *stock* de deuda). Pero las soluciones a corto plazo de los problemas de endeudamiento y crisis fiscal fueron contraproducentes a mediano y largo plazo, por efecto de invaluable pérdidas en la recaudación fiscal y remisión de utilidades por parte de los capitales extranjeros.

Sobre algunos de estos aspectos apuntaban determinadas críticas intelectuales, algunas realizadas incluso desde las propias filas del entusiasmo privatista, señalando que en Argentina, a diferencia de otras latitudes, las privatizaciones no alentaban la competencia y no incluían regulaciones virtuosas destinadas a amortiguar los aumentos tarifarios, reducir ganancias extraordinarias e incentivar procesos significativos de inversión real (P. Gerchunoff, 1992). Lejos de ello, como demuestran Azpiazu y Basualdo (2001) desde una perspectiva marcadamente distinta, las empresas adjudicadas registraron rentabilidades extraordinarias con escaso o nulo riesgo empresarial. Finalmente, las privatizaciones incrementaron la concentración de capital y, fundamentalmente, la extranjerización de las elites económicas (Castellani y Heredia, 2018).

El caso de ENTel demuestra en buena medida estas apreciaciones, aunque con algunas especificidades que deben mencionarse. Tras su privatización, el valor de las tarifas (y su actualización) fue dolarizado y registró aumentos significativos, que derivaron en elevadas tasas de ganancia en corto tiempo. Siguiendo los aportes de Abeles, Forcinito y Schorr (2001), mediante el establecimiento de una actualización del valor del pulso telefónico acorde a la evolución del IPC de Estados Unidos (bajo justificativo de ser una economía estabilizada), las empresas se aseguraron aumentos que, una vez conseguida la estabilización económica interna a partir de 1992, importaban ganancias de magnitud: “entre abril de 1993 y noviembre de 1999, el IPC doméstico reflejó un incremento de 8,8%, en tanto el valor del pulso telefónico aumentó un 16,7%” (Abeles, 2001: 100). Mientras el proceso estabilizador aumentaba, la diferencia era aún mayor:

entre 1995 y 1999 el aumento del IPC a nivel local había disminuido en un 0,1% y el de la tarifa aumentó cerca del del 10,6% (Abeles, 2001: 100).

Junto a ello, la venta de ENTel produjo una rápida y masiva expulsión de mano de obra: en noviembre de 1990 el número de personal ocupado era de 40 mil y se redujo, para septiembre de 1999, a 19 mil empleados, cerca de un 53% (P. Gerchunoff, 1992). La expulsión de mano de obra se implementó al mismo tiempo que se produjo una renovación tecnológica de importancia, lo cual incrementó la productividad y el grado de explotación de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, el caso de las telecomunicaciones tuvo diferencias con respecto a los resultados observados en los demás servicios públicos privatizados. Las inversiones fueron significativas en el primer tramo de la adjudicación y permitieron un crecimiento veloz de la extensión del servicio y su digitalización. Entre 1990 y 1999, las empresas incrementaron el número de líneas en servicio en un 137%, pasando de 3 millones a más de 7 millones. Esto impactó directamente en la densidad telefónica, que pasó de 11,6 teléfonos cada 100 habitantes a 21 en el mismo período. Finalmente, el grado de digitalización de la red pasó del 13% a mediados de 1990 al 100% para 1999, demostrando una veloz renovación en las áreas de conmutación urbana e interurbana (Abeles, 2001: 86). Todo ello, lógicamente, tuvo un impacto positivo en la calidad del servicio. Estos datos explican por qué la privatización de ENTel fue utilizada, en el discurso oficial, como “ejemplo de modernización” en general, en una estrategia simple de universalizar lo que permaneció sólo como caso particular.

Diversos estudios (Porto, 1992; Celani, 1998; Abeles, Forcinito y Schorr, 2001) se interrogaron respecto a las razones por las que las empresas Telefónica y Telecom tuvieron un comportamiento marcadamente diferente a los consorcios que resultaron adjudicatarios de otros servicios públicos privatizados, fundamentalmente en términos de inversión, siendo que los adjudicatarios de los servicios públicos en general estuvieron compuestos, en su mayoría, por los mismos grupos económicos. En general, los trabajos coinciden en que la explicación radica en el tipo de marco regulatorio que signó el proceso de venta del activo público. La diferencia sustancial estuvo en que las reservas legales de mercado (que garantizaban exclusividad) no eran indefinidas como en el resto de los casos, sino que en las telecomunicaciones se determinó un tiempo específico a partir del cual el mercado podía incorporar nuevos actores. En efecto, sostiene Abeles (2001: 91), se impuso como “estrategia maximizadora de utilidades en el mediano/largo plazo, dadas

las *ventajas de precedencia*⁷⁸ que acumulaban las Licenciatarias durante la etapa monopólica, la captación de la mayor cantidad de abonados al momento en que se abriera el mercado a la competencia”. Este esquema más idóneo de incentivo a la inversión fue acompañado, sin embargo, por distintos privilegios que posibilitaron que esas inversiones tuvieran una rentabilidad extraordinaria (básicamente la dolarización de las tarifas).

4.5. Conclusiones

La primera conclusión relevante –y transversal a todo el capítulo– es que la expansión iniciada con el Megatel se volvió contra la empresa misma. Todo indica que lo sucedido en ENTel fue manifestación de un proceso más amplio de desarticulación del Estado empresario, en particular de la compleja trama institucional y política que le daba cuerpo y sustento. Los efectos paradójicos de la expansión durante el gobierno democrático tuvieron expresión en dos dimensiones simultáneas: la calidad del servicio prestado, más procesual y constante, y la pérdida de legitimidad social por parte de la empresa, manifestada más abruptamente al final del período con el extendido silencio legitimante que acompañó la privatización. Dicho silencio, claro está, no era sólo hijo de la frustración de la promesa democrática condensada en ENTel. La hiperinflación, que provocó la salida anticipada del gobierno, posibilitó amplias negociaciones al interior del sistema político: Menem contó con el respaldo (acordado) por parte del radicalismo a sus iniciativas en el congreso durante los primeros meses de mandato.

El análisis sobre el balance económico de la empresa, la relación entre inversiones y endeudamiento y el valor de las tarifas frente a la inflación expresan que el crecimiento de la producción fue acompañado de un fuerte incremento de las deudas, centralmente en moneda extranjera, y el progresivo estancamiento de la inversión. Señalamos, además, que el deterioro tarifario, al ser de gran magnitud, operó como factor clave en el desvarío de las cuentas empresarias y la sustentabilidad de la expansión: los ingresos por el plan Megatel cubrían una porción cada vez menor del costo de instalación por línea. En un contexto de crisis fiscal, nacido fundamentalmente de la estatización de deudas privadas durante la dictadura y agudizado por la continuidad de diversos mecanismos institucionalizados de transferencia de recursos al sector privado, el Estado tenía serias dificultades para incentivar, mediante financiamiento del Tesoro, procesos de

⁷⁸ Define a las ventajas comerciales y tecnológicas que ejercen las operadoras monopólicas respecto a las empresas que ingresan al mercado al momento de su apertura.

crecimiento. En diversos casos, el financiamiento era destinado a cubrir balances negativos.

Por detrás de estos problemas operaba una manifiesta desorganización en la división técnica del trabajo en ENTel, vinculada a un profundo deterioro material de su infraestructura: la mayor instalación de líneas telefónicas se sucedió junto a un descenso pronunciado en la capacidad operativa de la empresa, lo que resultó en un incremento de la productividad por mayor carga de trabajo, sin renovación de capital constante. De ese modo, bajo presiones sindicales y empresarias, el Estado no supo conducir un proceso necesario de reordenamiento interno e internalización de la revolución tecnológica en el sector de las telecomunicaciones.

Finalmente, junto al deterioro material de ENTel, la expansión resultó, aun contra la voluntad de quienes la iniciaron y administraron, en una profundización inédita de la caída de la calidad del servicio. La erosión de las capacidades estatales asumió un papel central en la articulación entre la disconformidad social respecto al servicio prestado y el discurso privatista. En efecto, la crisis del Estado empresario no tuvo origen en intenciones perversas generalizadas, ni en una falta de voluntad política durante el gobierno democrático. Lo que es estrictamente observable es la profunda incapacidad para traducir *voluntad en eficacia estatal*: disciplinar los intereses económico-corporativos, traducir intereses en objetivos constitutivos de un proyecto de Estado capaz de cohesionar agentes y aparatos dispersos y fragmentados. Los resultados en la calidad del servicio telefónico prestado fueron el síntoma de un proceso que, hasta finales del período, permanecía esquivo a la conciencia de los actores.

CONCLUSIONES GENERALES

La expansión de las empresas públicas, aquí y en otras latitudes, fue una manifestación concreta de las agudas contradicciones que anidan en toda sociedad capitalista. La denominada *mercantilización ficticia* de la tierra, el trabajo y el dinero (Polanyi, 1944) constituían el fundamento de la expansión de la sociedad de mercado y, a su vez, el núcleo de su contradicción destructiva: subsumir al hombre y su entorno natural al funcionamiento autonomizado de la tríada oferta-demanda-precio importaba consecuencias potencialmente devastadoras. Las consecuencias sociales que durante el siglo XIX acompañaron el avance del capital y su *utopía* del mercado autorregulado produjeron, como enseñó Polanyi (1944), una reacción social protectora: conquistas obreras en la regulación de la explotación de la fuerza de trabajo, regulaciones estatales en el uso de la tierra, control político de la circulación dineraria, etc.

Es en ese marco que debe pensarse la creación de la empresa estatal, especialmente para el caso de los servicios públicos. La mercantilización plena del servicio de agua, comunicaciones, energía, transporte, entre otros, conducía a desigualdades socialmente inaceptables; el Estado respondió apropiándose de la producción y distribución de esos bienes. En Argentina, como hemos visto en el capítulo primero, junto a la *protección social*, fueron las necesidades del *desarrollo* capitalista en la periferia (Schvarzer, 1979) grandes impulsoras estructurales de la expansión empresaria del Estado. En su despliegue concreto, los motivos y justificaciones fueron múltiples, y, generalmente, más pragmáticas que ideológicas (Belini y Rougier, 2008; Odisio, 2023).

En contraposición, la década de 1990 representa una suerte de nuevo impulso mercantilizante. Las razones que condujeron a la desarticulación de lo público-estatal en general, y del Estado empresario en particular, han constituido nuestro interrogante general fundamental. Para abordarlo, fue necesario concentrar el análisis en un momento histórico que suele presentarse, al interior de la literatura especializada, como indeterminado: el período de la transición democrática. Ni bien dejamos de considerarlo como *interludio* entre dos momentos del “avance neoliberal” (dictadura y gobierno de Menem) o mera continuación de elementos ya consolidados durante los años del autoritarismo militar, podemos advertir que en los años ochenta se sucedió un fenómeno de gran importancia, aunque llamativamente poco explorado: en un breve lapso de tiempo, el extenso consenso en torno a las empresas públicas se desmoronó, y las intensas

expectativas que sobre ellas se habían depositado parecían haberse desvanecido de la escena histórica poco después del ascenso de Menem al poder del Estado.

Las interpretaciones que se han referido a la crisis del Estado empresario durante los años ochenta –y su importancia en la comprensión de las reformas de mercado impulsadas en la década de 1990– han concentrado generalmente su análisis en la determinación de los factores económicos. En ese sentido, los malos desempeños de las empresas públicas, provocados por la crisis heredada de la última dictadura militar, aparecen como la fuente principal de su deslegitimación social y el avance de las posiciones privatistas. Efectivamente, las restricciones presupuestarias del Estado que impuso el gobierno de facto, a fuerza de subsidios indirectos al poder económico y estatización de deudas privadas en 1982, condicionaron el desempeño de las empresas públicas. Con similar intensidad, aunque escasamente analizado en las investigaciones, actuó la crisis inflacionaria, imponiendo elevados niveles de incertidumbre y exigiendo un grado de planificación estatal inexistente para entonces. La importancia de estos factores es ineludible para comprender la vertiginosa deslegitimación social padecida por dichas empresas, pero debemos insistir en dos matices necesarios.

Por un lado, el análisis económico de la empresa pública debe contemplar su especificidad: a diferencia de la privada, la acumulación de capital no es su objetivo central, sino el cumplimiento de funciones-objetivo *en cuya definición e implementación participa, con mayor o menor intensidad, el complejo sistema estatal*. Junto al comportamiento de las principales variables macroeconómicas y su impacto en la sustentabilidad microeconómica, la capacidad de la empresa estatal por cumplir con sus objetivos internos y funciones externas (distributivas) se dirime en el funcionamiento global del conjunto de los organismos del Estado. Allí es donde pudimos observar la imposibilidad política de cohesionar el cuerpo burocrático en una dirección programática para ENTel.

Por otro lado, la crisis del Estado empresario iniciada con la última dictadura militar no se tradujo en un desempeño lineal y negativo en todas y cada una de las firmas estatales. En el caso de la SIGEP existieron, entre 1976 y 1989, distintas empresas que demostraron una evolución positiva en sus indicadores económico-financieros y/ o técnico-operativos (Asencio, 2023: 256). La historia de ENTel durante el período de la transición democrática no es la historia predecible del abandono y la desinversión programada: la empresa llevó adelante un *ambicioso programa de inversión*, que suponía

un ritmo de instalación de líneas telefónicas inédito en toda su historia. Junto a ello, en el discurso gubernamental, el plan Megatel aparecía como ejemplo –y principal ensayo– de un objetivo mayor, nombrado como “privatización del crecimiento” conducida por el Estado. En efecto, el deterioro de la calidad del servicio y el incumplimiento de sus objetivos se explican en la intersección entre el peso de los factores macroeconómicos y la dinámica política de los aparatos de Estado.

Impulsada por los trabajos que han advertido sobre la necesidad de incorporar con mayor énfasis el análisis sobre las capacidades políticas y burocráticas del Estado empresario (Schvarzer, 1979 y 1999; Belini y Rougier, 2008; Rougier y Regalsky, 2015; Castellani e Iramain, 2018), esta tesis ha intentado demostrar, a través del caso ENTEL, cómo y por qué, durante los años ochenta, la desarticulación en el funcionamiento y erosión de la fuerza de los aparatos estatales asumió una importancia destacable para comprender la expansión hegemónica del programa privatizador. El gobierno de Alfonsín articuló y condensó una fuerte expectativa social respecto a la reconfiguración de la intervención estatal, la cual encontraba en las empresas públicas, y en ENTEL especialmente, parte importante de su realización. La concreción fallida de esa promesa fue un factor decisivo en la expansión del discurso privatista a finales de la década de 1980, al compás del ascenso público y político de los economistas ortodoxos en el país y la extensión global de la racionalidad política neoliberal (Heredia, 2015 y 2022).

El debilitamiento de la fuerza estatal, telón de fondo de la incapacidad de implementar virtuosamente los compromisos contenidos en el Megatel, fue un proceso compuesto por múltiples factores, estructurales y contingentes, que hemos abordado en sus aspectos centrales en esta tesis: a) la persistencia histórica de una forma fragmentada de conducción política sobre las empresas públicas, vinculada a una larga y extensa *crisis estatal* (Sidicaro, 2001); b) las intensas disputas al interior del partido de gobierno respecto a la orientación de la planificación de ENTEL, expresión de profundas disputas ideológicas en cuanto a la función del Estado empresario, que *atomizaron* las decisiones gubernamentales y *balcanizaron* los aparatos estatales; c) la importancia que los intereses sindicales y empresarios tuvieron en la definición estatal de los objetivos de la planificación de ENTEL, que manifestaban la incapacidad general por imponer directrices que sintetizaran y superaran al particularismo corporativo; y d) la relación directa entre los factores previamente mencionados y los resultados concretos –y paradójicos– del Megatel: expansión de la inversión y la producción acompañada de un profundo deterioro

de la infraestructura, retraso tecnológico en plena revolución de las técnicas electrónicas y caída en la calidad del servicio telefónico.

Para conocer la trama y los efectos de las disputas sucedidas al interior del Estado y el partido de gobierno en torno a los significantes de la pretendida reorganización de las empresas públicas, fue necesario reconstruir el marco general del proceso. Allí se entrecruzaron dos temporalidades: la herencia económica de la última dictadura –y su traducción en los desempeños de las empresas públicas– y la historia específica de ENTel, que expresaba antiguas virtudes y defectos del Estado empresario. Sumado a las restricciones presupuestarias del Estado y el régimen de alta inflación heredados de la dictadura, la larga historia de ENTel determinaba también otros condicionamientos: ausencia de políticas de planificación a largo plazo, altibajos abruptos en la inversión, escasa capacidad de imponer procesos de aprendizaje tecnológicos a las empresas proveedoras y una errática política de compras.

Bajo el peso de esa historia, con sus potencias y fuertes limitaciones, el gobierno de Alfonsín propuso convertir a ENTel en un ejemplo de impulso renovado del Estado empresario, apelando a una extensa *voluntad*. El optimismo de esa voluntad se nutrió, inicialmente, de un diagnóstico sencillo: el mal tiempo de las empresas públicas podía revertirse dejando atrás los desmanejos políticos y económicos del autoritarismo militar (Schvarzer, 1998: 150), enlazados por una perversa trama corporativa y el peso gravitante de la “oligarquía financiera” en la economía nacional. Más allá de la profundidad de los diagnósticos, lo cierto es que los funcionarios involucrados en la conducción de ENTel y el sector de las telecomunicaciones demostraron conocimiento respecto a buena parte de las limitaciones referidas.

Ubicados en esas lecturas tempranas de las autoridades de ENTel, expuestas en los dos primeros Memorias y Balances de la empresa, los objetivos del plan quinquenal de instalación de un millón de líneas telefónicas parecían excesivamente ambiciosos, y así lo hicieron saber funcionarios del gobierno). El núcleo del problema radicaba, a la luz de los hechos posteriores, en que la conciencia demostrada por las autoridades gubernamentales y empresarias hacia 1984 no alcanzaba a dimensionar las profundas distancias existentes entre la magnitud de los desafíos y las capacidades estatales necesarias para afrontarlos. Este fenómeno se manifestó de dos formas, analizadas en los capítulos dos y tres de la tesis.

En primer lugar, insistimos en que las características que asumió el vínculo entre ENTel, organismos de gobierno y determinados actores gubernamentales no fueron inocuas. Identificamos allí que, a la fragmentación histórica en la conducción de las empresas (Ugalde, 1983; Rougier y Raccanello, 2021), se sucedió, entre 1983 y 1989, un proceso de *balcanización* política y burocrática que operó a la vez como causa y efecto de una progresiva disputa entre formas opuestas de concebir la producción del servicio público. El problema no fue el conflicto en sí mismo, sino el modo en que fue procesado estatalmente, incapaz de traducirlos en directrices sólidas y coherentes. Esto se tradujo, en ENTel, en la sucesión desordenada de medidas e iniciativas estatales que, en repetidas ocasiones, resultaban incompatibles entre sí.

El Megatel se desplegó, en efecto, bajo directrices contradictorias del Poder Ejecutivo, objetivos y posicionamientos cruzados al interior de los distintos organismos estatales involucrados en la producción del servicio telefónico. La renuncia recurrente de directores, secretarios y ministros era motivo de opiniones y acusaciones cruzadas que encontraban eco en la prensa diaria. La voz de funcionarios y exfuncionarios en diarios y revistas ha constituido una de las ventanas privilegiadas para ingresar al amurallado mundo de ENTel (y el Estado) puertas adentro. Estas fuentes expresan mucho más que enojos personales, desorden partidario o lealtades frágiles. Eran el combustible y el síntoma de una atomización de la fuerza estatal con consecuencias políticas y sociales más vastas.

A las controversias suscitadas dentro de la Secretaría de Comunicaciones y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación se superponía la falta de objetivos claros en la pirámide de la conducción estatal, con efectos distorsivos sobre el esquema de autoridad y jerarquía político-burocrática. Muchas veces, estas disputas fueron procesadas, en la prensa y en los discursos de numerosos funcionarios, como un enfrentamiento cada vez más intenso entre “estatistas” y “privatistas” al interior del elenco gubernamental. Aunque esa síntesis no es justa con los grises y matices, lo cierto es que, hacia finales del período –fundamentalmente a partir del arribo de Terragno al MOSPN–, esos fueron los términos de la discusión.

El avance efectivo de las posiciones privatistas y eficientistas, bajo un diagnóstico del Poder Ejecutivo que mutaba del optimismo a la resignación respecto a las empresas públicas, no se traducía, sin embargo, en cohesión programática y obtención de resultados. Como observamos en detalle, Terragno no sólo no pudo concretar el intento

de privatización de ENTel (por oposiciones internas y la negativa del partido justicialista en el parlamento), hecho hartamente conocido, sino que su aventura de cumplimiento veloz del Megatel (bajo la consigna de la eficiencia y la racionalidad empresaria) acabó agudizando los problemas previos en la calidad del servicio y la insustentabilidad microeconómica de la expansión. Lo interesante a destacar aquí es que, pese a que los intentos de privatización no lograron implementarse en la mayoría de los casos, las acepciones y el alcance del término *privatización* al interior del gobierno –y buena parte del sistema político nacional– habían mutado a fines del período alfonsinista: privatización era sinónimo de eficiencia y su alcance ya no era limitado, podía (o debía) alcanzar incluso a las empresas de servicios públicos y aquellas de “interés nacional”.

Debemos insistir aquí en una conclusión directamente vinculada a lo anterior. La imposibilidad de materializar una planificación coherente para las telecomunicaciones era expresión de un fenómeno más general: la incapacidad del gobierno de Alfonsín para instrumentar lo que Jessop (2016) denomina un *proyecto de Estado* –con efectos cohesivos al interior de los aparatos estatales– impulsado a partir de procedimientos operativos específicos, propósitos generales orientativos y medios de coordinación política y burocrática. No se trata aquí de reclamar la existencia de un modelo ideal, abstracto, de racionalidad estatal; el límite de esa formalización ha sido siempre la historia. Sin embargo, son necesarios patrones comunes que permitan unificar (siempre relativamente) agentes individuales y organismos de Estado.

En segundo lugar, hemos sostenido que, en los años de la transición democrática, la reproducción fragmentada o autonomizada de la acción estatal impuso serias dificultades al cumplimiento de sus funciones integradoras elementales. En ese marco, los intereses particulares directamente vinculados a ENTel (empresas proveedoras y sindicatos) lograban realizarse –aunque parcial y, muchas veces, fallidamente– sin mediaciones robustas. El gobierno democrático no pudo, en ese marco, revertir la tendencia histórica mediante la cual las empresas públicas devinieron en espacios institucionales y sociales de realización (parcial) de intereses gremiales (acumulación de poder interno) y empresariales (generación y apropiación de rentabilidades extraordinarias).

En efecto, hasta mediados de 1986, el plan Megatel se constituyó a partir de una alianza implícita entre el MOSPN, la SECOM (en las gestiones de Zubieta y Tomasini) y la dirigencia sindical, quien asumía a su vez una defensa de lo que denominaban los

“intereses de las empresas de origen nacional”. Sin embargo, la pretensión de imponer un sendero de internalización tecnológica y de recuperación de los niveles de integración con empresas nacionales –asegurándole parcialmente a la dirigencia gremial la administración del tiempo de renovación de la infraestructura en ENTel– se enfrentó a dos limitaciones centrales, sumadas a la desorganización burocrática y gubernamental: las restricciones presupuestarias del fisco y las exigencias empresariales de proveedores consolidados en una morfología de mercado virtualmente duopólica.

Las empresas proveedoras no tenían interés alguno en iniciar procesos de internalización tecnológica e integración nacional puesto que podían utilizar la tecnología producida en sus casas matrices. La fragilidad del Estado, en ese sentido, determinó el fin del sendero “industrialista” inscripto inicialmente en el Megatel, dando lugar a un camino, también fallido, de desregulación y “cumplimiento eficiente” de los compromisos asumidos en el plan telefónico. El “desinterés” de las empresas proveedoras no fue fruto de una disposición especulativa inherente, sino del vínculo históricamente instituido entre las empresas y el Estado. Resulta especialmente ingenuo pensar moralmente las decisiones de la burguesía, que, como personificación del capital, no tiene como objetivo la satisfacción de necesidades sino el incremento de la tasa de ganancia bajo las condiciones institucionales, históricas, que se les presentan. Contener y disciplinar a las elites económicas requiere de una eficaz intervención estatal: de las entrañas de los intereses particulares no emergen fórmulas de progreso colectivo.

La doble manifestación de la distancia entre los compromisos gubernamentales y las capacidades político-burocráticas a las que referimos previamente tuvo impacto directo sobre el desempeño de la empresa y los resultados del plan Megatel. Según observamos, el crecimiento en el nivel de la producción de la empresa fue acompañado de numerosas contradicciones que signaron la implementación frustrada del Megatel, con sus promesas y esperanzas a cuestas.

Por un lado, analizamos la relación entre inversión y deudas en el marco de un proceso inflacionario creciente. De allí concluimos que, ante los incrementos en los costos de instalación de líneas telefónicas, los importantes retrasos en el valor de las tarifas y en las cuotas de adhesión al Megatel implicaban que los ingresos genuinos no alcanzaran a cubrir dichos incrementos. Bajo la determinación gubernamental de no conceder aumentos tarifarios significativos, la empresa acrecentó su endeudamiento externo, que comenzaba a desbalancearse respecto a la magnitud de la inversión. Por otra parte,

observamos la relación directa entre la evolución de las finanzas de la empresa y la evolución de la calidad del servicio telefónico. Tanto por la distancia entre el número de líneas instaladas y habilitadas, el tiempo de cumplimiento de las solicitudes, la demanda insatisfecha y la capacidad de arreglos, la calidad del servicio continuó, e incluso agudizó en algunos aspectos, su antiguo mal desempeño.

Los porcentajes y variaciones numéricas eran expresión del funcionamiento concreto del servicio telefónico: sumado a la cantidad de líneas que se instalaban, pero no se habilitaban, el deterioro material de la infraestructura implicaba numerosas fallas en las comunicaciones y un mal funcionamiento de los aparatos. La demora de ENTel para subsanar estos problemas resultaba en una magnitud de usuarios sin servicio efectivo que superaba con creces al ya significativo número de solicitudes de instalación pendientes. Este fenómeno, escasamente registrado por los documentos oficiales y los estudios especializados, era una fuente indiscutible de descontento social, aunque no de convicción privatista: malestar por deficiencias en el servicio y discursos privatistas existían desde hacía tiempo, aunque sin articulación y densidad social.

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 malestar previamente existente coincidiera con el discurso privatista en ascenso: su articulación final y extendida ocurrió con el estallido hiperinflacionario y sus efectos disciplinantes sobre el conjunto social. En síntesis, no fue sólo que la legitimidad social frente a las privatizaciones tuviera un “sustento objetivo” en una prestación deficiente del servicio. En sí mismos, hechos como la impuntualidad de los trenes o la demora inusitada en la instalación de un teléfono no devienen discurso privatista. No se acopla un fenómeno sobre el otro de modo lineal y sencillo. Para que ello sucediera, *tuvo que mediar un profundo desmoronamiento de la promesa de reconstrucción estatal* realizada por el gobierno de la transición, síntoma de un proceso más vasto de fractura material y simbólica de un *régimen de representación*.

Si bien el caso de ENTel permite observar con particular potencia las complejidades de este proceso, naturalmente no lo agota: en el extenso Estado empresario distintas empresas fueron protagonistas. Expandir y profundizar el trabajo realizado en esta tesis, en vistas a la tesis doctoral, exige, entre otros elementos, incorporar otra de las firmas estatales que tuvieron especial relevancia durante el período: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). La selección no es arbitraria. Sumado a su histórica función estratégica

para la economía nacional, que fundamentó su estatización temprana en manos del gobierno radical de Yrigoyen, y su magnitud en términos de inversión, facturación y empleo, entre otras variables, durante la transición democrática la empresa fue, como ENTel, objeto de fuertes controversias gubernamentales traducidas en planes (fallidos) de reactivación y expansión bajo participación de capitales privados.

En efecto, nos proponemos en adelante extender a YPF el tipo de análisis realizado para el caso de ENTel. Al mismo tiempo, pretendemos subsanar una limitación de este trabajo, referida a la ausencia de testimonios orales de protagonistas del período en estudio, que podrían enriquecer, precisamente, el análisis de la trama política e institucional constitutivas del accionar y desempeño de las empresas públicas. En ese sentido, nos proponemos un trabajo más profundo sobre testimonios audiovisuales y, especialmente, la realización de entrevistas. Por otra parte, y sumado al trabajo sobre fuentes periodísticas, contamos con diversas fuentes oficiales de importancia para el caso de YPF: *Memorias y Balances* de la empresa, *Informes de Gestión*, *Indicadores Económico-Financieros* y *Documentos de Divulgación* realizados por la SIGEP, *Boletín Mensual* de la Secretaría de Energía, entre otras.

Este camino pretende amplificar, a fin de robustecer las hipótesis y conclusiones, lo que consideramos el principal aporte de esta tesis: *situar el estudio de la compañía estatal y su desempeño en una trama organizativa y política más vasta* (junto a la reconstrucción y síntesis de información estadística que complementa los principales estudios existentes), estableciendo desde allí las múltiples conexiones que aúnan el proceso de crisis y desarticulación del Estado empresario con la posterior política de privatizaciones.

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.
- Aglietta, M., y Orléan, A. (1990). *La violencia de la moneda*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., y Nochteff, H. (1986). “Estructura y transformaciones de la industria electrónica en Argentina”. *Serie de documentos e informes de investigación/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Buenos Aires; no. 45*.
- 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). *H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*, (29), 23-47.
- Ascencio, D. (2021). El deterioro de las capacidades técnico-operativas de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). *História Econômica & História de Empresas*, 24(3), 851-882.
- 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.
- Arceo, E. (2003). *Argentina en la Periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Bs. As.: UNQ / FLACSO / IDEP.
- Arango de Maglio, A. (1990). Radicalismo y empresas públicas (1983-1989). *Realidad Económica*, 97, 29-54.
- Arza, C. (2002). *El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios*, Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, D. et al. (2002). *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Bs. As.: UNQ / IDEP / La Página.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer [comps.], *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Bs. As.: Prometeo.

- Azpiazu, D., y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía (1976-2007)*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Angueira, M. D. y Tonini, A. (1986). *Capitalismo de Estado (1927-1956)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. Buenos Aires: El Coloquio.
- Barrera, M. A. (2012a). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos del CENDES*, 29(80), 101-129.
- Barrera, M. (2012b). El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem. *revista realidad Económica*, 267, 44-67.
- Barrera, M., Sabbatella, I., y Serrani, E. (2012). Historia de una privatización. *Cómo y por qué se perdió YPF*. *Capital Intelectual*, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Bs. As.: Siglo XXI.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(3), 37-59.
- Berrotarán, P., y Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, (30), 143-170.
- Beltrán, G. (2006). “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales. En A. Pucciarelli [coord.], *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo XXI.
- Beltrán, G. (2007). *La acción empresarial en el contexto de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa en argentina* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Bs. As.: UBA.
- Belini, C. y Jáuregui, A. (2021). *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (1930-2001)*. Buenos Aires, Teseo.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina: de la Independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires, Sudamericana.
- 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.

- Bertino, M. (2015). Para una perspectiva comparada: un siglo de Estado empresario en los servicios públicos del Uruguay, en Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derrotados del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Berlinski, J., y Dieguez, H. L. (1977). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Un comentario. *Desarrollo Económico*, 17(65), 159-164.
- Boltanski, L. y E., Chiapello (1999), *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, AKAL.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3(7), 5-35.
- Boneo, H. (1984). Política, burocracia y sistemas de control. En *Serie Praxís*, Instituto Nacional de la Administración Pública y Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo.
- Binstock, G., & Cerruti, M. (2016). La población y la estructura social. *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura social*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Carlés, G. A. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- 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. (2019). La reproducción fallida de las elites: Inestabilidad y transformaciones de las elites empresariales argentinas entre 1976 y 2015. *RES. Revista Española de Sociología*, 29(3), 467-486.
- Castellani, A. y Iramain, L. (2018). El deterioro del Estado-empresario. Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura (1976-1983). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 239-271.
- Castellani, A. y Serrani, E. (2013). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, (6), 1-1.
- Castellani, A. y Schmitt, N. (2005): "El rol de los medios de comunicación en la construcción de la hegemonía neoliberal en la Argentina de los noventa. En *Perspectivas metodológicas*, 5(5). Buenos Aires, UNLa.
- 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*. Siglo XXI.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla Bignone*. Prometeo.

- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, (152), 54-67.
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Comín, F., y Díaz fuentes, D. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis.
- Cortés conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el Siglo XX*. Buenos Aires, Edhasa.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades para qué tipo de Estado? *POSTdata*, 22(1) 111-140.
- CEPAL (1982). *La microelectrónica y el desarrollo de América Latina: problemas y posibilidades de acción*.
- CEPAL (1983). *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina. Estadísticas para el análisis económico y financiero*.
- CEPAL (1989). *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*.
- CEPAL (1991). *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad*.
- Celani, M. (1998). Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina, en *Serie Reformas Económicas*(9), CEPAL.
- Clifton, J., Comín, F., y Díaz Fuentes, D. (2006). La privatización de las empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea? *Revista de Economía Mundial*, 15, 121-153.
- Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Etchemendy, S., y Filc, J. (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo económico*, 675-706.
- Ernest, D. (1980). *Restructuring world industry in a period of crisis. The role of innovation. Analysis of recent developments in the Semiconductor Industry*; UNIDO Ed.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Fronzizi, S. (1955). *La realidad argentina*, volumen I. Buenos Aires, Ediciones Praxis.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: La nueva agenda de investigación. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.

- Gerchunoff, S. y Reche, F. (2021). La categoría Régimen de Acumulación en el análisis de la historia económica argentina: debates y controversias en torno a la valorización financiera. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(1), 34-47.
- Gerchunoff, P. y Guadagni, A. (1987). *Elementos para un programa de reformulación económica del Estado*. 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.
- 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.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzan el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Bs. As.: Siglo XXI.
- Heredia, M. (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal. *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, 179-220.
- Heredia, M. (2006). La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En Pucciarelli, A. [coord.], *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Heredia, M y Kirtchik, O. (2010). The Russian and Argentinian experiences of radical reform: between economy and politics, *Laboratorium*, vol.2, no. 3: 22-64.
- Heredia, M; Gené, M.; Perelmiter, L. (2012). “Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional”. *Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política. Revista PolHis*. Año 5, 284-319.
- Herrera, A. (1989). *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*. Buenos Aires: Legasa.
- Hirschman, Albert (1987). “La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva”. *El Trimestre Económico*, 54(216), 769-804.
- Iramain, L. (2012). *Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981)*. Universidad de Buenos Aires.
- Iramain, L. (2015). Privatización periférica, descentralización y regionalización. El desempeño de ENTEL en la gestión liberal—Corporativa de Martínez de Hoz (1976-1981). *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 24(44), 15.
- Iramain, L., y Pérez, V. (2017). Rieles y política económica durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). *Sociohistórica*, 39, 0-21.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos SA Segreti*, (13), 243-266.

- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). *Temas de Historia Argentina y Americana*, (22), 135-153.
- Jessop, B. (2019). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Prometeo.
- Jessop, B. (2010). The State and Power. In: Clegg, S.R & Haugaard, M. *The Handbook of Power*. SAGE Publications
- Marx, K. (1975 [1867]). *Contribución a la crítica de la economía política*. Siglo XXI.
- Mazzucato, M. (2014). El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado. *Barcelona: RBA*.
- Morón, S. y Caro, R. (2012). Régimen Social de Acumulación: historia política y económica de un concepto. En S. Morón y S. Roitman (eds.), *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos* (pp. 19-34). Córdoba, Universitas.
- Morresi, S. (2010). Apuntes preliminares para un estudio del neoliberalismo en la Argentina. En M. Muraca, E. Andriotti Romanín y T. Groth [comps.], *Teoría y práctica política: Argentina y Brasil. Nuevas formas de la dependencia, nuevos caminos para el desarrollo*. Bs. As.: Prometeo.
- Morresi, S. (2011). La larga construcción de la hegemonía neoliberal. En G. Pérez, O. Aelo y G. Salerno [coords], *Todo aquel fulgor: la política argentina después del neoliberalismo*. Bs. As.: Nueva Trilce.
- Monti, A. (2020). De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. *EURE (Santiago)*, 46(137), 27-46.
- Nun, J. (1987). "La teoría política y la tradición democrática". José Nun y Juan Carlos Portantiero. *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Núñez Miñana, H., y Porto, A. (1982). Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980. *Desarrollo Económico*, 21(84), 469-484.
- Notcheff (1988). Revolución industrial y alternativas regionales. *Revista de la CEPAL*, 36, 25-33.
- Odisio, J. (2015). Del fervor a la desidia: el papel del Estado empresario argentino y la industrialización en la Argentina, en Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Odisio, J. (2023). *Empresas públicas e industrialización. Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica (1969-1993)*. Buenos Aires, Teseo.
- O'Donnell, G. (1997). *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
- Olguín, E. P. (2015). Estado, empresas y desarrollo económico: las empresas agroindustriales en la provincia de Mendoza, en Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Ong, A. (2007). Neoliberalism as a mobile technology. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 3-8.
- OECD (1979). *Interfutures. Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable*, París.
- Ortíz, R. y Schorr, M. (2021). ¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín. En Schorr, M. *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: del siglo XIX hasta nuestros días*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pampin, P. (2015). El Estado, los empresarios y la industria química: la creación de “nichos de oportunidades de negocios”, en Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Peña, M. (1973). *La clase dirigente argentina frente al imperialismo (seguido de Orígenes y resultados de la nacionalización de los ferrocarriles)*. Ediciones Fichas.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, A. [coord.] (2006). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pirker, E. (1991). Participación de las empresas estatales en la economía argentina. En Bocco, A. y Minsburg, N. (eds.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad*. Buenos Aires, Letra Buena.
- Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires, Biblias.
- Ramírez, H. (1999). *La fundación Mediterránea y de cómo construir poder. La génesis de un proyecto hegemónico*. Ferreyra.
- Rapoport, M. (2010). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reche, F. (2015). *Debates intelectuales en la Historia económica argentina. Una historia de la tesis del agotamiento del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones*. [Trabajo Final de Licenciatura en Historia]. Universidad Nacional de Córdoba.
- Reche, F. (2019). La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): usos y sentidos de una expresión polisémica. *Folia Histórica del Nordeste*, 2(35), 27-50.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2017). *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina del siglo XX*. Eduntref.
- Rougier, M. y Raccanello, M. (2021). Estado y poder económico en la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975). En Schorr, M. *El viejo y nuevo poder económico en la Argentina: del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- Rougier (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, 2.
- Rougier, M. y Schvarzer, J. (2005). Estado y empresas en la Argentina: las dificultades para "privatizar" SIAM durante la última dictadura militar Anuario Centro de Estudios Históricos, Córdoba; (5) 343 – 366.
- Saulniers, A. (1985). *Cuatro mitos sobre las empresas públicas en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert.
- Sabbatella, I., y Serrani, E. (2011). A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas. *Voces en el Fénix*, 10, 6-15.
- Schorr, M. (2021). *El nuevo y el viejo poder económico en la Argentina: del siglo XIX hasta nuestros días*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Universidad de Buenos Aires, Libros del Rojas.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, 3, 45-68.
- Schvarzer, Jorge (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.
- Schvarzer, J. (2000). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Ediciones Cooperativas.
- Schmitt, N. (2007). La construcción de sentido común durante el proceso de cambio político a través de la prensa escrita. El caso del diario Clarín entre 1988 y 1991. *XI° Jornadas Interescuelas de Historia*.
- Torre, J.C. (2021). *Diario de una temporada en el Quinto Piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires, Edhasa.
- Torre, J.C (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* (Vol. 4). Buenos Aires, Paidós.
- Torre, J. C., y Gerchunoff, P. (1999). *La economía política de las reformas institucionales en Argentina: Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral* (No. 3047). Inter-American Development Bank, Research Department.
- Ugalde, A. (1983, junio 15). *Las empresas públicas en Argentina*. Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Públicas, Brasilia.
- 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 lentos de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo.
- Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica en la Argentina, 1987-1996*. La Plata, Al Margen.

ANEXO

FUENTES CINSULTADAS

Documentos oficiales

Informes del Estado de Situación Empresaria de la SIGEP, 1983-1989.

Memorias y Balances de ENTel, 1983-1989.

Informe de precios y tarifas de la SIGEP, 1983-1990.

Índice de Actividad Empresaria y PBI de empresas públicas de la SIGEP, 1983-1990

Endeudamiento en moneda extranjera, SIGEP, 1983-3989.

Documentos de Divulgación de la SIGEP, 1982-1989.

Diarios y revistas

Diario *Clarín*

Diario *La Nación*

Diario *Página 12*

Diario *La Prensa*

Diario *La Razón*

Diario *Ámbito Financiero*

Diario *El Economista*

Diario *El Cronista Comercial*

Diario *Tiempo Argentino*

Revista *Mercado*

Revista *SOMOS*

Revista *El Informador Público*

Revista *Siete Días*

Revista *Dirigencia*

Revista *SUR*

Archivo de notas periodísticas. Selección acotada de las más importantes⁷⁹.

Diario/Revista	FECHA			DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
	Año	Mes	Día		
Clarín	1983	6	15	2 Crisis Estado y EP	
Cronista Comercial	1983	11	21	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica radicalismo
Página 12	1983	9	11	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica radicalismo
Clarín	1983	9	22	1 Eventos Económicos y Políticos	Deuda externa
Clarín	1983	9	18	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica radicalismo
Clarín	1983	11	4	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica radicalismo
Clarín	1983	10	2	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica radicalismo
Clarín	1983	10	23	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica/ telecomunicaciones
Clarín	1983	9	2	1 Eventos Económicos y Políticos	Propuesta económica/ desarrollo tecnología
Siete días	1984	12		2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
Siete días	1984	12		2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Siete días	1984	12		3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
Siete días	1984	12		3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
Siete días	1984	4		3 Privatización	
Clarín	1984	6	15	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
La Nación	1984	5	13	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Nación	1984	5	13	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
La Nación	1984	7	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
La Nación	1984	7	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
La Nación	1984	8	23	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
Dirigencia	1984	7	1	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
La Nación	1985	7	3	3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
Clarín	1985	8	6	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
La Razón	1985	7	14	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
La Razón	1985	8	7	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Razón	1985	8	7	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Razón	1985	8	7	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Ámbito Financiero	1985	7	20	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Clarín	1985	8	29	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia

⁷⁹ La mayoría de las notas aquí seleccionadas fueron relevadas del Archivo CISEA-CESÁ “Jorge Schvarzer”.

Clarín	1985	8	29	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
La Nación	1985	9	4	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
La Prensa	1985	9	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Prensa	1985	9	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
La Prensa	1985	9	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Clarín	1985	10	21	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Página 12	1985	10	11	1 Eventos Económicos y Políticos	1,2,1 Fiscales y Monetarias
Página 12	1985	10	11	1 Eventos Económicos y Políticos	1,4,1 Presupuestarias
Página 12	1985	10	11	3 Privatización	
Página 12	1985	10	11	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
La Prensa	1985	10	19	3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
El Economista	1985	11	29	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
SOMOS	1985	12	4	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
La Razón	1985	12	7	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Página 12	1986	1	24	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Ámbito Financiero	1986	4	8	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
La Razón	1986	4	25	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Tiempo Argentino	1986	9	7	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Clarín	1986	3	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
La Razón	1986	9	9	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
La Prensa	1986	12	3	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
SOMOS	1986	12	10	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Clarín	1986	12	2	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Nación	1986	12	3	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
Clarín	1987	1	20	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
Clarín	1987	2	5	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Nación	1987	3	27	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Clarín	1987	5	28	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
SOMOS	1987	5	25	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Clarín	1987	6	13	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Clarín	1987	6	13	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
Clarín	1987	8	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Informador Público	1987	6	26	2 Crisis Estado y EP	
La Razón	1987	8	27	2 Crisis Estado y EP	2,1,3 Admin. y Burocracia
La Razón	1987	8	27	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Nación	1987	9	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
La Nación	1987	9	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
Mercado	1987	11	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Mercado	1987	11	26	2 Crisis Estado y EP	2,1,1 Inversión Y Financiamiento
Mercado	1987	11	26	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Ámbito Financiero	1987	11	12	3 Privatización	
El Economista	1987	11	13	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Clarín	1987	11	20	3 Privatización	
Clarín	1987	11	20	3 Privatización	
Clarín	1987	12	12	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios

Página 12	1987	12	3	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Clarín	1987	12	3	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Clarín	1987	12	14	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Clarín	1987	12	15	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Clarín	1988	2	5	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
La Nación	1988	3	24	3 Privatización	
Clarín	1988	3	25	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Clarín	1988	3	25	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
La Prensa	1988	3	29	3 Privatización	
Cronista Comercial	1988	4	6	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
SOMOS	1988	4	6	2 Crisis Estado y EP	2,1,5 Empresa y Proveedores privados
Página 12	1988	6	11	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Clarín	1988	7	20	3 Privatización	
Clarín	1988	7	20	3 Privatización	
La Prensa	1988	7	29	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
Clarín	1988	12	13	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
Clarín	1988	8	28	2 Crisis Estado y EP	2,1,6 Empresa y Sindicato
SOMOS	1989	2	15	2 Crisis Estado y EP	2,1,2 Funcionamiento del servicio
Ámbito Financiero	1989	3	21	3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
Ámbito Financiero	1989	5	10	2 Crisis Estado y EP	2,1,4 Empresa y Áreas del Estado
Página 12	1989	6	30	3 Privatización	Sindicatos
La Nación	1989	7	6	3 Privatización	Sindicatos
Clarín	1989	7	22	3 Privatización	Sindicatos
La Nación	1989	7	7	3 Privatización	Sindicatos
Clarín	1989	7	29	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
La Nación	1989	6	24	2 Crisis Estado y EP	Sindicatos
Clarín	1989	9	10	3 Privatización	Sindicatos
La Nación	1989	9	10	3 Privatización	3,1,1 Funcionarios
Cronista Comercial	1989	31	10	3 Privatización	3,1,2 Periodísticas
Sur	1989	11	11	3 Privatización	Sindicatos
Sur	1990	1	9	3 Privatización	Sindicatos
Sur	1990	3	1	3 Privatización	Sindicatos
Página 12	1990	5	9	3 Privatización	Sindicatos
Sur	1990	6	21	3 Privatización	Sindicatos