


# Erosión de las capacidades burocráticas del Estado empresario en Argentina: el caso de ENTEL en la transición democrática (1983-1989)\*

Erosion of the Bureaucratic Capacities of the Entrepreneurial State in Argentina: The Case of ENTEL in the Democratic Transition (1983-1989)

Santiago Gerchunoff\*\*

 <https://orcid.org/0000-0002-6915-1371>

Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades  
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
santiago.gerschunoff@mi.unc.edu.ar

*Resumen:* El propósito fundamental de este trabajo es aportar a la comprensión del complejo proceso de crisis y erosión del *Estado empresario* en Argentina durante el periodo de la transición democrática, a través del análisis de la antigua Empresa Nacional de Teleco-

\* Este trabajo se realiza en el marco de mi investigación de doctorado, realizada gracias al apoyo de Beca Interna Doctoral de CONICET.

\*\* Doctorando en Historia por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba/Beca Interna Doctoral de CONICET. Tesis en curso. Líneas de investigación: crisis del Estado empresario en Argentina (1976-1989). La erosión de las capacidades estatales y su importancia para comprender el ascenso vertiginoso de las ideas privatistas; sistema político y expansión neoliberal durante la transición democrática argentina (1983-1989).

---

CÓMO CITAR: Gerchunoff, S. (2025). Erosión de las capacidades burocráticas del Estado empresario en Argentina: el caso de ENTEL en la transición democrática (1983-1989). *Secuencia* (121), e2342. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i121.2342>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

municaciones (ENTel). En ese sentido, nuestro interrogante general refiere a cómo fue posible la desarticulación del extenso consenso en torno a las empresas públicas, aún imperante hacia mediados de la década de los años ochenta, y el ascenso vertiginoso del programa privatista a finales del gobierno de Raúl Alfonsín. 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, y su aptitud para formular e implementar objetivos estatalmente definidos. Mientras la mayoría de los análisis existentes ofrecen una mirada agregada del proceso, esta investigación se centra en una empresa en particular y su dinámica interna en esos años intensos.

*Palabras clave:* Estado empresario; ENTEL; capacidades estatales; transición democrática.

*Abstract:* The central aim of this paper to contribute to the understanding of the complex process of crisis and erosion of the entrepreneurial state in Argentina during the period of democratic transition through an analysis of the former Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). In this respect, the overarching question is how the dismantling of the broad consensus around public companies, still in force in the mid-1980s, and the dizzying rise of the privatization program at the end of Raúl Alfonsín's government, were possible. To this end, through the analysis of institutional information and print media, the characteristics and evolution of ENTEL's political and bureaucratic capacities are analyzed, together with its ability to formulate and implement state-defined objectives. While most existing analyses offer an aggregated view of the process, this research focuses on a particular company and its internal dynamics during this intense period.

*Keywords:* entrepreneurial state; ENTEL; State capacity; democratic transition.

Recibido: 22 de febrero de 2024 Aceptado: 13 de septiembre de 2024

Publicado: 13 de diciembre de 2024

## 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.<sup>1</sup> Parte sustantiva y estructurante de aquella promesa democrática,<sup>2</sup> 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 desigualdades 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 (re)configurar un Estado capaz de terciar entre los intereses económicos y corporativos e imponer directrices universales.<sup>3</sup>

Sin embargo, en el corazón de esta promesa ocurrió otro desplazamiento más oculto, aunque persistente y decisivo: el de la crisis y erosión de lo público-estatal en general y del *Estado empresario* en particular. Dicha crisis tomó impulso desde mediados de los años setenta y continuó durante los 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. En este proceso, el periodo de la transición no implicó un mero pasaje entre la dictadura y el gobierno de Carlos Menem, sino el momento en el que el firme consenso en favor de las empresas públicas dio lugar a la expansión, social y política, del programa privatizador (Schvarzer, 1998). Así, entre 1983 y 1989,

<sup>1</sup> En Argentina, las elecciones convocadas por las Fuerzas Armadas en 1983, tras la profunda crisis política surgida tras la fallida guerra de Malvinas en 1982, significaron el final de la cruenta dictadura militar ocurrida entre 1976 y 1983. Para sorpresa de muchos, triunfó el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, con 51.75% de los votos, derrotando al candidato peronista, *a priori* favorito.

<sup>2</sup> Recuperando las reflexiones de Vommaro y Rinesi (2008, p. 426), con “promesas” no nos referimos a su significado más acotado de “promesas de campaña”, sino a los “diversos compromisos que un conjunto generalmente más amplio y complejo de operaciones discursivas (y no sólo discursivas) de un equipo gubernamental va forjando [...] con la ciudadanía”.

<sup>3</sup> 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.

las esperanzas proyectadas sobre las empresas públicas 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 40% del producto total generado por el sector público y se mantuvieron en números similares hasta 1989 (Pirker, 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.

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 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 periodo y la implementación de privatizaciones periféricas (Ascencio, 2021, 2023; Castellani e Iramain, 2018), no logró materializarse un programa extenso de privatizaciones, en buena medida por las controversias que el programa privatizador despertaba en determinados sectores del poder militar (Canelo, 2004; Schvarzer, 1998).

Ahora bien, en sentido opuesto a lo ocurrido en tiempos del terrorismo de Estado, el gobierno de la transición democrática forjó inicialmente una promesa de reconstrucción de la intervención estatal. 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 (denomi-

nado Megatel) que incorporaba una novedosa forma de privatización de la inversión sin modificar el control y la propiedad estatal. Pocos años después, sin embargo, ENTEL fue la primera gran empresa en privatizarse, iniciando el extenso programa privatizador realizado por el gobierno de Menem. Sumado a ello, y por efecto de una profunda *revolución tecnológica* ocurrida en el sector de la electrónica en general y las telecomunicaciones en particular (Ernest, 1980; OECD, 1979), el teléfono devino, de modo más intenso y acelerado que en periodos previos, en un verdadero *símbolo de modernización social* que colocaba a ENTEL en el centro de los debates en torno al Estado empresario en Argentina. De allí que, entre otros elementos, nuestro trabajo se centre en el periodo 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 la veloz ruptura del consenso social y político en torno a las empresas públicas y la acelerada expansión del programa privatista hacia finales de la década del ochenta. A fin de delimitar su abordaje nos proponemos analizar la importancia que en dicho fenómeno asumió la evolución y carácter de las *capacidades políticas y burocráticas*, es decir, su aptitud para formular y definir, con relativa autonomía de las demandas sectoriales, los objetivos centrales de la planificación. Entre las diversas variables que constituyen la dimensión político-burocrática, nos centraremos en el análisis del grado de cohesión y coherencia programática en el elenco gubernamental y la dirección empresaria y las formas de articulación entre los aparatos del Estado involucrados en la producción del servicio telefónico, observando su efecto sobre características generales del desempeño de ENTEL en tanto productora del servicio telefónico.

Los trabajos referidos al Estado empresario en general, y para el periodo democrático en particular, son paradójicamente escasos (Belini y Rougier, 2008), a razón de la importancia histórica que asumieron y asumen las empresas públicas en las economías capitalistas del mundo y la región. Esta demora comenzó a saldarse tras la irrupción de la profunda crisis financiera ocurrida en 2008. 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). 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.

Junto a la escasez de trabajos referidos a los desempeños y derroteros particulares de las empresas públicas y las diversas estrategias de injerencia pública en empresas privadas –todo sobre lo cual han avanzado los estudios compilados en el texto referido de Belini y Rougier (2008), como los que componen el de Regalsky y Rougier (2015) y el reciente trabajo de Odisio (2023)–, los análisis se han detenido en pocas ocasiones en la dimensión político-burocrática de las empresas públicas, y especialmente para el periodo de la transición democrática. Si bien existen limitantes (principalmente del acceso a determinadas fuentes) para avanzar en análisis desagregados sobre el comportamiento político-burocrático del complejo estatal vinculado a las empresas, es posible analizar en aspectos generales de gran importancia, mediante la combinación de documentos oficiales (memorias y balances empresariales, informes de gestión de la SIGEP) y numerosas fuentes periodísticas. El análisis situado de las empresas públicas requiere, en efecto, retomar la temprana advertencia metodológica formulada por Boneo (1980): el derrotero de las empresas públicas son el *resultado de la acción de numerosos actores estatales*, de un sistema complejo de organismos que inciden directamente en las decisiones de los directorios de turno; una trama compleja que estructura 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.

## EROSIÓN DE LAS CAPACIDADES POLÍTICAS Y BUROCRÁTICAS: EL PLAN MEGATEL Y LA DESCOMPOSICIÓN DE LA PROMESA ESTATAL

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 firme a nivel internacional. Estos desafíos se enfrentaban a importantes restricciones estructurales heredadas de la última dictadura: crisis de endeudamiento externo, crisis fiscal e incremento sostenido de los precios, todo ello en el marco de una profunda reestructuración operada sobre

el funcionamiento económico y social que había sido predominante desde la segunda posguerra (Schvarzer, 1986).

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. De modo contrario, según demostraremos en el trabajo, el Megatel fue un espacio de disputa que no encontró síntesis estatal virtuosa. Primero fue una promesa de injerencia privada limitada, poco después, cuando se oficializó, fue promesa de conducción estatal y sustitución de importaciones, luego intento de modelo de eficiencia.

La balcanización de los aparatos de Estado, vinculada a un proceso de atomización política interna del elenco gubernamental, asumió intensidades inéditas durante el periodo, profundizando las características más nocivas de una larga crisis estatal (Sidicaro, 2001) agravada durante la última dictadura.<sup>4</sup> Una de las manifestaciones de este problema fue la intensa rotación en los cargos directivos y funcionarios: entre 1983 y 1989 hubo cinco administradores de ENTEL, cuatro secretarios de Comunicaciones y cuatro ministros de Servicios y Obras Públicas. Al mismo tiempo, y en parte por efecto de ese proceso, los principales actores socioeconómicos (esencialmente las empresas proveedoras de ENTEL, protegidas en un mercado altamente concentrado) sostenían e incrementaban su poder de decisión sobre aspectos clave de las decisiones estatales.

Así, como veremos en este artículo, *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 la Unión Cívica 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. 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.

<sup>4</sup> La atomización política y burocrática no era una novedad en Argentina, fundamentalmente desde el golpe de Estado de 1955 en adelante (Berrotarán y Pereyra, 2012; Sidicaro, 2001), pero la *balcanización* del elenco gubernamental (no sólo desarticulación, sino férreas disputas entre las partes) respecto a la planificación de las empresas públicas –y las telecomunicaciones en particular– asumió formas e intensidades específicas durante el periodo.

La planificación del Megatel, oficializado en 1985, comenzó a principios de 1984. Como efecto de las restricciones fiscales y exigencias de las empresas proveedoras por revitalizar la demanda estatal del sector,<sup>5</sup> se fue delineando un plan de inversiones que permitiera reducir aspectos negativos centrales del servicio telefónico. La demanda insatisfecha era cercana a 74.4% para inicios de 1985 —una magnitud de solicitudes insatisfechas que representaba 52.7% de las líneas funcionando— y el tiempo estimado para cumplir con las solicitudes de instalación de líneas telefónicas era de nueve años en promedio, entre otros indicadores relevantes.<sup>6</sup>

Entre principios de 1984 y mediados de 1985, cuando fue formalmente presentado, el proceso de diseño del Megatel estuvo marcado por contradicciones internas y fuertes presiones empresarias,<sup>7</sup> y el fuerte poder de veto sindical. Según es posible observar en los documentos de prensa, el enfrentamiento al interior del gobierno expresaba, aunque todavía de modo soterrado, el conflicto que atravesó el despliegue del Megatel desde 1985 hasta mediados de 1989. Por un lado, una posición favorable a una mayor injerencia privada, tanto de empresas proveedoras como de entidades financieras. En ese sentido, según trascendió en la prensa,<sup>8</sup> se proponía un esquema donde los futuros usuarios adelantaban el pago de la instalación, mediante cuotas, a entidades bancarias habilitadas para administrar los fondos, a lo que debía sumarse la participación de empresas privadas en el control y administración de las obras del Megatel, reduciendo el margen de acción de ENTEL. Por otro lado, quienes sostenían que debía respetarse el control por parte de ENTEL, restringiendo la privatización de la inversión a la captación de ahorro privado (adelanto del pago por parte de futuros usuarios), y utilizando el plan para estimular un proceso de sustitución de importaciones en las telecomunicaciones.

El apoyo desde el ejecutivo se hizo público a principios de 1985, en un discurso tan estridente como ambiguo. Casi en simultáneo con el anuncio del Plan Austral,<sup>9</sup> el presidente Alfonsín adelantaba, en una disertación ante la totalidad de los funcionarios jerarquizados de la administración pública, que

<sup>5</sup> *Dirigencia*, julio de 1984, p. 21.

<sup>6</sup> *Memoria y Balance de ENTEL*, 1986, pp. 7-9.

<sup>7</sup> *Dirigencia*, julio de 1984, p. 22.

<sup>8</sup> *La Nación*, 3 de mayo de 1985, p. 15.

<sup>9</sup> 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.



“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”.<sup>10</sup> La concreción de las palabras presidenciales quedaba en manos de las disputas entre secretarios y ministros. Con las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación (MOSPN) y la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), bajo conducción de Roberto Tomasini y Roberto Zubieta, respectivamente, el Megatel asumió un rumbo distinto al que se planificó inicialmente desde las oficinas de ENTEL y sectores de gobierno proclives al avance (limitado) de privatizaciones. Desde la SECOM, en efecto, 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, p. 160).

A contramano de este sentido que comenzaba a imponerse en el Megatel, ocurrió, a principios de 1985, la salida de Grinspun del Ministerio de Economía y el ascenso de Sourrouille, economista de la heterodoxia vinculada a la CEPAL. En continuidad con las propuestas de “ajuste positivo”<sup>11</sup> que comenzaban a circular con fuerza en dicha institución, el nuevo ministro y su equipo tenían la firme 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, reducir transferencias de la Tesorería y acelerar los proyectos de 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, quien priorizó 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.

<sup>10</sup> “Alfonsín”, *Gente*, 4 de julio de 1985, pp. 12-14.

<sup>11</sup> 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 y el enfoque estructural de largo plazo, sustituyéndolos por la preocupación en torno al crecimiento y una visión de corto plazo (Nahón, Rodríguez y Schorr, 2006), dirigida a combatir las acuciantes urgencias macroeconómicas del momento: inflación y crisis del sector externo.

## DISPUTAS AL INTERIOR DEL ELENCO GUBERNAMENTAL: ATOMIZACIÓN Y BALCANIZACIÓN DE LOS APARATOS ESTATALES

En julio de 1985 las autoridades máximas del MOSPN y la SECOM anunciaron oficialmente el plan Megatel, que expresaba el triunfo (parcial e inestable) de los sectores “estatistas” representados por el ministro Tomasini y el secretario Zubieta. Las diferencias respecto a la “privatización del crecimiento” anunciada por Alfonsín cristalizaron parcialmente en la nueva versión. Sin modificar un punto nodal y novedoso, que era la financiación de la inversión mediante captación de ahorro privado, se incluyeron ambiciosos 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 para definir una política industrial sectorial, lo cual implicaba la intención de exigirle a las principales empresas proveedoras políticas de transferencia tecnológica.

Al mismo tiempo, el objetivo primario del Megatel, y con mayor impacto a corto plazo para la ciudadanía, se mantenía sin modificaciones: ENTEL prometía cumplir con la heroica tarea de instalar 1 000 000 de teléfonos en un plazo de cinco años. En efecto, 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 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.<sup>12</sup>

De este modo, además del principal objetivo de 1 000 000 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; incrementar de modo significativo el abastecimiento de equipamiento con producción nacional, y obtener en cinco años

---

<sup>12</sup> *La Razón*, 25 de julio de 1985, p. 14.

el dominio de la tecnología de conmutación de baja capacidad, ya avanzada en otros países, con el fin 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.

Los trabajos de la CEPAL se orientaban a definir estrategias específicas para una inserción internacional conveniente para 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), con el fin de compensar el carácter excluyente que el curso “normal” de la difusión del progreso técnico contenía. 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 (CEPAL, 1989). 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 SECOM 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 aperturistas 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.

Sin embargo, 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 –asumiendo al combate contra la inflación como objetivo prioritario–, el plan Megatel (en conjunto con planes de inversión similares en otras empresas, particularmente en YPF) operaba bajo otra lógica y en dirección opuesta: sin mediar actualizaciones tarifarias, demandaría recursos estatales e implicaba menor control sobre las empresas por parte del Ministerio de Economía. 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*” (p. 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”.<sup>15</sup> En ese marco, el anuncio de la ejecución del Megatel desató “una tormenta interna dentro del gobierno”.<sup>14</sup> 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 enfren-

---

<sup>15</sup> *La Razón*, 1 de agosto de 1985.

<sup>14</sup> *La Razón*, 1 de agosto de 1985.

taría 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, la revista *Somos* informaba<sup>15</sup> que 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”.<sup>16</sup> 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), se manifestaban dudas respecto a la capacidad de la empresa de dar respuesta a la numerosa demanda manifestada en el primer periodo 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 (cerca de 1 200 000 solicitudes registradas). En uno de sus informes de gestión trimestrales, la SIGEP 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.”<sup>17</sup>

La renuncia del administrador de ENTel, Manuel García, se confirmó poco después del anuncio reformado del Megatel, aunque era un hecho consumado días antes. Las modificaciones en el plan y las disputas de poder con la SECOM 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

<sup>15</sup> *Somos*, 11 de noviembre de 1987, pp. 38-41.

<sup>16</sup> Según informaba la revista a partir de fuentes oficiales, para finales 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 de noviembre de 1987, pp. 38-41).

<sup>17</sup> Informe de Gestión Empresaria, Sindicatura General de Empresas Públicas, septiembre de 1986. SH-13. Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la Nación (en adelante CDI), Argentina.

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.<sup>18</sup>

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, a la “falta de estabilidad en la conducción empresarial”, articulado a permanentes “cambios en las políticas sectoriales y carencias presupuestarias”.<sup>19</sup> Aunque cuidadoso respecto a cómo posicionarse en la creciente discusión pública y política en torno a la propiedad de ENTEL (dividida entre “estatistas” y “privatistas”), el nuevo administrador parecía decidido respecto a la necesidad de implementar reformas de gestión e imponer “una mentalidad empresarial que haga viable el esfuerzo gigantesco de comercialización que implica satisfacer un millón de clientes”.<sup>20</sup> Sus pretensiones y promesas no tardaron mucho tiempo en colisionar con la SECOM y el MOSPN.

En la disputa atomizada por el control de ENTEL, los principales sindicatos presentes en la empresa (Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina, [FOETRA] y la Unión Personal Jerárquico [UPJ]) participaban con sus reclamos y objetivos propios: aumentos salariales ante el profundo crecimiento inflacionario y participación en la dirección de la empresa. 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, en ese momento, contra los “organismos del Estado” que pretendían, según su posición, controlar la empresa “desde afuera”. En una solicitada a la prensa, el sindicato, que reunía al personal jerárquico de la empresa, sostenía que, a razón de la injerencia sostenida de la SECOM “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.”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Clarín*, 29 de agosto de 1985, p. 21.

<sup>19</sup> *Memoria y Balance ENTEL*, diciembre de 1985, p. 43. H-654-7. CDI, Argentina.

<sup>20</sup> *La Nación*, 4 de septiembre de 1985, pp. 12-13.

<sup>21</sup> *Clarín*, 29 de abril de 1986.

Las expectativas sobre el experimentado administrador Guerra se esfumaron velozmente. En abril de 1986, el titular de ENTEL expresaba su descontento y advertía sobre su pronta renuncia,<sup>22</sup> debido al decreto que permitía a la SECOM 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 SECOM, 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.<sup>23</sup> 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 asumió estado público cuando, hacia septiembre de 1986, 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, con base en exigencias de investigación

<sup>22</sup> *Ámbito Financiero*, 8 de abril de 1986.

<sup>23</sup> *La Razón*, 25 de abril de 1986, p. 18.

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*<sup>24</sup> 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.”

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 a 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 potencia-

---

<sup>24</sup> *Tiempo Argentino*, 7 de septiembre de 1986, p. 3.



les usuarios del servicio, sino también el mantenimiento de una determinada estructura arancelaria para la industria electrónica” (*Reestructuración*, 1986, p. 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, quienes 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, a partir de 1987 el retraso tarifario<sup>25</sup> 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 periodo 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 finales 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 redirec-

<sup>25</sup> Según el Informe de Gestión Empresarial, Sindicatura General de Empresas Públicas, diciembre de 1989. SH-14, el precio de la tarifa telefónica padeció un deterioro de casi 10% entre 1985 y 1988 (sin contar el periodo hiperinflacionario), mientras que el promedio del conjunto de las empresas de la SIGEP (donde estaban las más grandes) marca una recuperación tarifaria de 30 por ciento.

cionamiento de las empresas estatales derivaron en una respuesta tan llamativa como inconsistente: la intervención de ENTEL y una serie de empresas de servicios públicos.

## LA INTERVENCIÓN DE ENTEL Y POSTERIOR DESEMBARCO DE RODOLFO TERRAGNO: PROFUNDIZACIÓN DE LA SENDA PRIVATISTA ENTRE LOS AÑOS 1987 Y 1988

En diciembre de 1986 el administrador Guerra fue 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 Leibson.<sup>26</sup> 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 SECOM y la Secretaría de Industria y Comercio Exterior sellaron su salida. Según comentaba el diario *La Nación*,<sup>27</sup> “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 SECOM, a las que se acoplaban coyunturalmente el MOSPN 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. Debemos ser precisos en esto: ENTEL demostró buen funcionamiento en determinados indicadores de desempeño

---

<sup>26</sup> Con la intervención de ENTEL comenzó un proceso de control 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.

<sup>27</sup> *La Nación*, 3 de diciembre de 1986, p. 16.

económico-financiero (debido a la expansión con el Megatel), pero por efecto del retraso tarifario y el desorden político interno, su desempeño global fue contradictorio. 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 en una verdadera “brasa caliente”.<sup>28</sup> De forma paralela, 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”.<sup>29</sup> Como bien sostiene Aboy Carlés (2001, p. 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 evidenciaba el particular vínculo entre Estado y elites económicas, a empresas contratistas del Estado (Aboy Carlés, 2001, p. 249).

El informe realizado por el DEP, publicado en la prensa unos meses después, apunta su crítica en una dirección similar a la realizada por las *Memorias y Balances* de 1985 y 1986. Del balance crítico que establece el informe 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

<sup>28</sup> *Somos*, 10 de diciembre de 1986, p. 96.

<sup>29</sup> *Clarín*, 2 de diciembre de 1986, p. 3.

servicio público que subordinaba por completo la preocupación por la rentabilidad y el financiamiento genuino de la empresa; lo cual 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’.”<sup>50</sup> De ese modo, bajo el presupuesto de cumplir con el papel 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 plazos: 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.

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.

---

<sup>50</sup> *Informador Público*, 26 de junio de 1987, p. 10.

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, fue 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 inició 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 presentó 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<sup>31</sup>. En un contexto general marcado por las difíciles negociaciones con el FMI para encauzar la crisis de deuda externa y el progresivo rebote inflacionario (de 81.9 % en 1986 a 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 60 y 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 SECOM; 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”.<sup>32</sup>

La salida de Gallo reinició la puja por la designación de un nuevo administrador. Junto a ello, sucedía en la órbita del MOSPN 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

<sup>31</sup> *La Razón*, 27 de agosto de 1987, p. 4.

<sup>32</sup> *La Nación*, 26 de agosto de 1987, p. 14.

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 parlamentarias celebradas en septiembre de 1987, se propuso avanzar más decididamente en ese camino.

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 por efecto del peso de los intereses de la deuda externa, precisaba de reformas estructurales de magnitud (Beltrán, 2006; Heredia, 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 papel 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” (Torre, 2021, p. 518).

A esa hipótesis le correspondía 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, p. 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 finales de 1987, la SIGEP informó que el porcentaje de cumplimiento de las adhesiones al plan rondaba el 50 por ciento.<sup>33</sup>

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 la implementación acelerada y forzada de las instalaciones telefónicas adeudadas. Los resultados, por efecto de la desarticulación política gubernamental, no fueron alentadores: si bien se pasó de un porcentaje de cumplimiento de 50 a 90% en menos de 18 meses, se amplió en gran medida la brecha entre líneas instaladas y líneas efectivamente funcionando (para 1989 había más de 500 000 líneas instaladas pero no habilitadas), profundizó la escasa capacidad de autofinanciamiento de la empresa en plena crisis inflacionaria y agudizó la caída en la calidad del servicio prestado. El sostenido retraso tarifario en contexto inflacionario, junto a la balcanización política interna, determinaron una evolución contradictoria de las finanzas de la empresa, que expandía su volumen de ventas, pero no lograba autofinanciar su expansión y debía acrecentar su endeudamiento en dólares.<sup>34</sup> 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

<sup>33</sup> Informe de Gestión Empresaria, Sindicatura General de Empresas Públicas, diciembre de 1987. SH-13. CDI, Argentina.

<sup>34</sup> Evolución Trimestral del Endeudamiento en Moneda Extranjera, Sindicatura General de Empresas Públicas, diciembre de 1989. SH 14. CDI, Argentina.

en una magnitud de usuarios sin servicio efectivo que superaba con creces al ya significativo número de solicitudes de instalación pendientes.

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. Esto despertó descontento y reacciones dentro y fuera del Estado, intensificando la disputa entre las concepciones opuestas respecto a los servicios públicos. 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: para ellos, desmonopolización significaba que, bajo el “cuento de la eficiencia”, habría “altas tarifas y zonas argentinas alejadas y marginadas que quedarán totalmente aisladas por no ser económicamente rentables”.<sup>35</sup>

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 SECOM, a la que se acoplaban desordenadamente el poder ejecutivo, el Ministerio de Economía, el MOSPN y luego el DEP, ahora el esquema de conflictos traducía el protagonismo del MOSPN: los conflictos de mayor visibilidad sucedían al interior del ministerio. En medios radicales, según la prensa<sup>36</sup>, Terragno era calificado como el “López Rega de este gobierno”, cuya conducción estaba “paralizando a la ENTEL”.

En paralelo al decreto de desmonopolización, el MOSPN comenzó negociaciones 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 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 750 000 000 de dólares, de los cuales un

---

<sup>35</sup> *Clarín*, 15 de diciembre de 1987, p. 49.

<sup>36</sup> *El Informador Público* 29 de julio de 1988, p. 11.



tercio ingresaría por la vía de la capitalización de deuda externa.<sup>37</sup> Con optimismo, el MOSPN, el DEP y la administración de ENTEL anunciaron 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, había que implementar las nuevas formas de gestión surgidas de las empresas privadas más exitosas del mundo: puesto que “inversión sin *management* es tirar dinero al agua”, afirmó ante la revista *Somos*.<sup>38</sup>

En el mismo momento, el exadministrador de ENTEL, Nicolás Gallo, afirmó 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, insistió Gallo, la “sociedad necesita desesperadamente trasfusiones de inteligencia en áreas que hacen a su reconstrucción estructural: administración social, dirección empresaria, planeamiento estratégico y comunicación política”.<sup>39</sup> El destino de la propuesta privatizadora encarnada por Terragno es ampliamente conocida. Hacia finales 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.

Este fenómeno 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. Para que el antiguo malestar por la calidad del servicio se articulara con la gramática privatista, debió mediar la frustración de la promesa gubernamental en un contexto de ascenso global de la prédica antiestatal.

<sup>37</sup> *Ámbito Financiero*, 21 de marzo de 1988, p. 5.

<sup>38</sup> *Somos*, 30 de marzo de 1988, pp. 4-6.

<sup>39</sup> *El Cronista Comercial*, 6 de abril de 1988, p. 13.

## CONCLUSIONES

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, y hasta mediados de 1986, desde el MOSPN, se pretendía que el Megatel funcionara como motor de un proceso de sustitución de importaciones en el sector 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. Desde su inicio, dentro del Estado, determinados sectores opusieron resistencia, no sólo retórica sino práctica, desde el control de decisiones estatales. La frustración del Plan Austral, que condujo al gobierno a una progresiva deriva política y económica, junto a la imposibilidad de apuntalar la conducción y desempeño de las empresas de servicios públicos y ENTEL en particular, signaron la profundización de la dirección privatista del poder ejecutivo. En ese camino, los objetivos vinculados al Megatel se tornaron antagónicos, convirtiendo diversas iniciativas y esperanzas en meras anécdotas históricas.

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. 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 periodo alfonsinista, las disputas no estaban aún saldadas.

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. 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). 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. Con la erosión de las capacidades políticas mediante una profunda balcanización del elenco gubernamental, influyendo en la profundización de la caída de la calidad del servicio telefónico, horadó la promesa estatal, radicalizó y extendió las propuestas privatistas y, cuando las ideas del *management* empresario y las propuestas de privatización de empresas públicas seducían ya a numerosos actores dentro y fuera del Estado, la hiperinflación irrumpió en febrero de 1989, convirtiendo al *programa* privatizador en *fuerza social* expansiva. El caso de ENTEL en los años ochenta expresa, finalmente, uno de los últimos esfuerzos frustrados por convertir a las empresas estatales en protagonistas destacados del anhelado *cambio estructural* en una economía periférica como la Argentina. El regreso renovado de la intervención estatal y ampliación del Estado productor tras la crisis de 2008 demuestra, con excepciones destacadas, la reducción y domesticación de las expectativas en torno las grandes empresas públicas y su papel estructural.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: HomoSapiens Ediciones.
- 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. <https://doi.org/10.29182/hehe.v24i3.797>
- 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 inédita de Doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Arango de Maglio, A. (1990). Radicalismo y empresas públicas (1983-1989). *Realidad Económica*, 97, 29-54.
- Belini, C. (2015). La gestión estatal de las telecomunicaciones: la Empresa Mixta Telefónica Argentina y Teléfonos del Estado, 1946-1956. En A. Regalsky y M. Rougier

- (eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina del siglo xx* (pp. 147-182). Eduntref.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Manantial.
- 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.
- 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.
- 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.
- Castellani, A. G. e Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1985). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 239-271. <https://doi.org/10.18232/20073496.866>
- 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* (pp. 219-312). Siglo XXI.
- 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*.
- 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.
- 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 A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo XXI.
- Herrera, A. (1989). *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*. Legasa.
- Nahón, C., Rodríguez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327-388). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- 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)*. Teseo.
- OECD (1979). *Interfutures. Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Pirker, E. (1991). Participación de las empresas estatales en la economía argentina. En A. Bocco y N. Minsburg (eds.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad*. Letra Buena.
- Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de telecomunicaciones* (1986). (Serie: Estudios y documentos de trabajo sobre empleo, remuneraciones, y recursos humanos, 19). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Regalsky, A. M. y Rougier, M. (eds.) (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina del siglo xx*. Eduntref.
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, 2(76). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256/226>
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. EUDEBA.
- Schwarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hispanoamérica.
- Schwarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. AZ Editora.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el Quinto Piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Edhasa.
- Vommaro, G. y Rinesi, E. (2008). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. En E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro, *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Prometeo.

## OTRAS FUENTES

### *Archivo*

- CDI Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía, Argentina.

## Documentos

*Endeudamiento en moneda extranjera*, SIGEP, 1989.

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

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

*Memorias y Balances de ENTEL*, 1983-1989.

## Hemerografía

*Ámbito Financiero*, 1986, 1988.

*Clarín*, 1985, 1986, 1987.

*Dirigencia*, 1984.

*El Cronista Comercial*, 1988.

*Gente*, 1985.

*Informador Público*, 1987, 1988.

*La Nación*, 1985, 1986, 1987.

*La Razón*, 1985, 1986, 1987.

*Somos*, 1986, 1987, 1988.

*Tiempo Argentino*, 1986.