

La paradoja populista en los años 90: el rol de FOETRA ante la privatización de Entel.

Anderson Marina.

Cita:

Anderson Marina (2010). *La paradoja populista en los años 90: el rol de FOETRA ante la privatización de Entel*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/588>

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Sociales

Título: La paradoja populista en los años 90: el rol de FOETRA ante la privatización de ENTel.

Autores: Marina Anderson (marinanderson@hotmail.com); Corina Claps (corina.claps@gmail.com) y Lucía Pinto (lululaco@hotmail.com).

La paradoja populista en los años 90: El rol de FOETRA ante la privatización de ENTel

I – Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el rol de la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA) ante la privatización de ENTel, con la finalidad de comprender y profundizar sus características e implicancias. Se trata de elucidar cómo operó la lógica privatista del gobierno de Carlos Menem sobre la clásica concepción de los sindicatos en Argentina que, estando tradicionalmente ligados al peronismo, se encontraron ante un dilema difícil de resolver.

Partiendo del contexto general en el cual se lanzó la privatización de la empresa pública, nuestro análisis intentará ir desentrañando un complejo proceso que comenzó como una propuesta de menor envergadura durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y finalmente se concretó con la venta de ENTel a capitales españoles y franceses bajo la administración de Menem, más específicamente durante el tiempo en que el ministro Roberto Dromi ocupó la cartera de Obras y Servicios Públicos. En este camino, nos proponemos principalmente indagar en qué medida el giro impuesto por el gobierno menemista a la política económica argentina impactó en el gremio de los telefónicos.

Nuestro análisis no intenta abordar al actor sindical como un todo, es decir, no tomaremos a la Confederación General del Trabajo (CGT) como el interlocutor de todo el proceso, sino más bien a FOETRA, sobre todo marcando la competencia intrasindical que operó entre los distintos sindicatos y cómo éstos tomaron posturas divergentes ante el mismo proyecto privatizador. Esto no quita que la CGT¹ sea un actor relevante a la hora de entender la respuesta sindical, ya que su postura negociadora con el gobierno y la relativa indiferencia ante la movilización llevada a cabo por una de las ramas del gremio (FOETRA-Sindicato Buenos Aires), sin dudas fueron decisivas.

En este sentido, creemos importante señalar que la privatización de ENTel se enmarca en un cambio de época signado por la hegemonía del discurso neoliberal y la

¹ Hacemos referencia aquí a la CGT colaboracionista y no a la CGT-Azopardo. Este punto será ampliado en el transcurso del trabajo.

pérdida de poder de los sindicatos en cuanto mediadores entre el Estado y los trabajadores. Esta situación, si bien se dio en casi toda la región latinoamericana, tuvo características peculiares en el caso argentino, de ahí la pertinencia de marcar diferencias para no perder de vista el particular estilo de gestión del gobierno de Menem, que derivó en una profunda y acelerada aplicación de las reformas estructurales.

Con el fin de lograr una articulación clara del tema, hemos abordado el análisis del rol de FOETRA ante la privatización de ENTel yendo del contexto económico general que signó el proceso hasta sus implicancias más significativas en el seno de las relaciones laborales. En primer lugar, realizamos un estudio de la coyuntura de emergencia gestada durante la década del '80, que se cristalizó con el estallido de la hiperinflación y la salida anticipada de Alfonsín, tomando como referencia a Juan Carlos Torre² e informes del Banco Mundial³, entre otros. En una segunda etapa nos referiremos a la *paradoja populista* analizada por María Victoria Murillo⁴, que remite al contrasentido de que las reformas neoliberales hayan sido aplicadas con mayor vehemencia por supuestos líderes de corte popular y nacional.

Hasta aquí los antecedentes necesarios para abocarnos al tema central del trabajo: el rol de FOETRA ante la privatización. En adelante describimos la fragmentación del actor sindical en Argentina durante los primeros años del gobierno de Menem y las respuestas esbozadas por el gremio de telefónicos al proyecto de venta de ENTel. Para este fin nos apoyamos en textos de Arturo Fernández⁵, Vicente Palermo y Marcos Novaro⁶ y María Elena Brinkmann⁷ y de un archivo de prensa con entrevistas y declaraciones de los actores involucrados en la privatización en el momento de mayor ebullición y deliberaciones. Si bien es imposible no valerse de la perspectiva ganada con los

² Torre, Juan Carlos. Introducción. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 1998.

³ Banco Mundial. *América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1993.

⁴ Murillo, M. Victoria, "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158, (2000).

⁵ Fernández, Arturo. "La crisis sindical y la reforma laboral". *Revista Sociedad*. (1998).

⁶ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Ed. Norma, 1996. Cap. 7.

⁷ Brinkmann, María Elena: *Las relaciones laborales en el sector telefónico*. En: Fernández, Arturo (comp): *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1999.

años, resulta fecundo situarse en el contexto de la época para así no perder de vista cuáles fueron las argumentaciones del singular momento estudiado.

La dramática crisis económica y la premura que ésta imprimió en la dinámica política, otorgaron a Menem un alto margen de maniobra que le permitió colocar un sello distintivo al proceso de las privatizaciones, no sólo la de ENTel, sino todas las que llegarían después. Un autor como Osvaldo Iazetta⁸ llegó incluso a sostener que el decretismo, la falta de deliberación y la creación de una Corte Suprema dependiente del poder político, entre otros factores, generaron una situación de desinstitucionalización democrática.

Por último, y sólo a modo de corolario, mencionamos algunas de las consecuencias que tuvo la privatización para el accionar de los sindicatos y la subjetividad de los trabajadores, dos valores intangibles que fueron drásticamente alterados por la concreción de un proyecto a todas luces disruptivo de la previa concepción de las relaciones laborales y el rol del sindicalismo.

II – Una coyuntura crítica

Un breve recorrido por el contexto macroeconómico de la época que signó la llegada a la presidencia de Carlos Menem resulta inexcusable para poder elucidar con mayor claridad nuestro objeto de investigación: el rol de FOETRA ante la privatización de ENTel, sus estrategias e implicancias. En este sentido, resulta necesario analizar el contexto regional para advertir las muchas contigüidades existentes entre Argentina y los demás países latinoamericanos⁹.

Debido a los capitales recibidos por los países productores de petróleo luego de la crecida de su precio internacional, a mediados de la década de 1970 los bancos comerciales europeos y norteamericanos aumentaron voluminosamente los préstamos a los países de

⁸ Iazetta, Osvaldo. “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo”. *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, 1997.

⁹ Respecto de las contigüidades: “Mientras que en los años ’80 los países de la región (América Latina) se enfrentaban a mercados financieros racionados y experimentaban salidas de capital, en los años ’90 se redujeron notoriamente las tasas de interés, hubo nuevamente acceso al financiamiento voluntario y se produjo un ingreso masivo de fondos del exterior” (Damill, Mario, Fanelli, José María y Frenkel, Roberto. “De México a México: El desempeño de América Latina en los noventa”. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 36, N°143 (1996): p. 53).

América Latina¹⁰. Ante el anuncio de México en agosto de 1982 de su imposibilidad financiera para seguir pagando la deuda externa, el flujo de capitales a la región se vio abruptamente reducido y los países latinoamericanos se sumergieron en una profunda crisis económica, conocida como la “crisis de la deuda”.

Ante esta caótica situación, y condicionados por el pedido imperativo de equilibrio de cuentas corrientes por parte de los bancos comerciales, los gobiernos iniciaron *programas de ajuste de emergencia*¹¹ mediante los cuales se intentó reducir el gasto público y el déficit de cuenta corriente. Aunque cayeron la inversión y los sueldos de la administración pública, el superávit fiscal no fue logrado dado el aumento de las obligaciones de la deuda interna y externa, cuyos intereses llegaron a constituir en el caso argentino el 20% del gasto público total. Las barreras a las importaciones no funcionaron como recurso para equilibrar las cuentas dado que su conjugación con sucesivas devaluaciones nominales llevó a una pronta inercia inflacionaria.

El Plan Austral que lanzó el gobierno de Raúl Alfonsín en junio de 1985 se insertó en este contexto como un plan antiinflacionario heterodoxo, análogo en sus fines al Plan APRA de Perú y al Plan Cruzado de Brasil diseñados para la misma época. Si bien el Plan Austral implicó el control del cambio y de los precios, y funcionó durante sus primeros meses en los que la inflación se redujo del 350% al casi 20%, su fracaso se atribuye a una escasa regulación de la demanda y a la indisciplina fiscal¹². En abril de 1986 el gobierno abandonó las principales líneas directrices del programa, pero aun así la inflación no logró ser controlada, llegando en julio de 1989 al 200% mensual¹³.

Este grave contexto económico, en el cual la hiperinflación tuvo un efecto disciplinador en la sociedad, fue uno de los acicates para el ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública del gobierno de Menem, iniciado en julio de 1989. Al hablar de transformaciones, hacemos referencia a grandes rasgos a las siguientes medidas:

¹⁰ La deuda externa latinoamericana registró una escalada inédita, pasando de US\$45.200 millones en 1975 a US\$176.400 en 1982. (Banco Mundial. *América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1993. p. 12).

¹¹ Para la información detallada a continuación véase Banco Mundial. “Improvisación y desorden: el ajuste en el periodo de 1982-1987”. *América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1993.

¹² Además de ser señalada por el informe del Banco Mundial citado supra, la falta de disciplina fiscal durante la implementación del Plan Austral fue también resaltada como motivo de fracaso por Juan Manuel Casella, ex Ministro de Trabajo de Alfonsín, en el encuentro organizado por la Cátedra de Argentina Reciente II el pasado 19 de Octubre.

¹³ Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo. “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 36, N°143 (1996): p. 735.

reducción del tamaño del aparato estatal, expansión de los mercados a través de la privatización de activos y empresas públicas, desregulación de una amplia variedad de actividades económicas, apertura hacia el comercio exterior y los flujos de capitales¹⁴. Esta serie de políticas fueron adoptadas en gran medida –pero de diferente manera– por casi todos los países de América Latina debido a que el persistente fracaso de los planes previos facilitó la radicalización del diagnóstico y brindó legitimidad a un cambio de proporciones drásticas. Así, la idea de que el antiguo patrón de desarrollo estadocéntrico era tributario de un aparato deficitario e ineficiente y por ende culpable de la crónica situación de crisis de la región, allanó el camino para la aplicación de las recetas neoliberales¹⁵.

Seguimos a Torre¹⁶ en la idea de que la adversidad económica es una condición necesaria pero no suficiente para comprender la implementación de grandes reformas durante el primer gobierno de Carlos Menem. Es decir, si bien el clima de época imperante en América Latina es un aspecto importante a la hora de analizar este período, también es necesario destacar el modo particular en que se dieron las reformas en Argentina debido al tipo de liderazgo de Menem y al contexto específico en el cual accedió a la presidencia. De acuerdo con el autor, la aguda emergencia económica se conjugó con factores políticos de manera tal que las elites gubernamentales¹⁷ interpretaron que adoptar como propio el discurso neoliberal podía ayudarles a sobrevivir en un panorama tan complejo. Es así como la decisión de los líderes del Gobierno de aplicar un severo ajuste económico puede tener como objetivo “retomar el control de la situación y conjurar el peligro de turbulencias institucionales”¹⁸.

III – La paradoja populista

¹⁴ Felder, Ruth. “Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en la Argentina”, en Fernández, Arturo (editor), *Estado y Sindicatos en perspectiva latinoamericana*, Prometeo, 2007.

¹⁵ Véase supra.

¹⁶ Torre, Juan Carlos. Introducción. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 1998.

¹⁷ Con este término Torre se refiere a “aquellos que tienen responsabilidades constitucionales y administrativas sobre (...) cambios (en las políticas de desarrollo) y disponen, por ello mismo, de una gravitación insoslayable sobre la conformación de la agenda pública”. Ibid, p. 15.

¹⁸ Ibid, p. 24.

Menem llegó al poder antes de lo previsto por los tiempos institucionales, en medio del derrumbe del gobierno de Raúl Alfonsín, con una oposición desarticulada y mayoría propia en el Congreso. La envergadura de la crisis obligó al flamante presidente peronista a actuar rápido; de lo contrario, la propia dinámica política probablemente hubiera provocado su pronta caída. Fue así como Menem decidió dar un giro significativo a su gestión, al menos teniendo en cuenta sus promesas de campaña –recordar el “Salariozo” y la “Revolución Productiva”- y las clásicas banderas del justicialismo, basado en una fuerte –aunque débilmente institucionalizada- relación con la dirigencia sindical¹⁹. A poco tiempo de haber asumido la presidencia, tomó dos grandes iniciativas que abrieron el camino a las reformas estructurales: la Ley de Emergencia Económica y la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que brindaron amplias facultades al Ejecutivo y fijaron “el marco normativo para la privatización de empresas públicas”²⁰.

La figura de Menem fue cobrando un peso un peso significativo al interior del partido. El hecho de haberse convertido en el candidato justicialista después de vencer en las internas a Antonio Cafiero le permitió acumular un capital político considerable que sin dudas supo aprovechar a su favor. Según Palermo y Novaro, “reuniendo la mística de un líder carismático, con la legitimidad de los procedimientos democráticos, Menem obtuvo un control sobre el partido mucho más efectivo que el de todos los herederos de Perón que lo antecedieron”²¹. Este dato es fundamental para entender la escasa resistencia que enfrentó Menem a la hora de implementar las reformas y la medida en que pudo alejarse de los intereses clásicos del movimiento peronista sin provocar la fractura del partido. No sólo logró el apoyo más o menos generalizado de los dirigentes provinciales y sindicales, sino que también sumó a su constelación de fuerzas a nuevos actores que se hallaban disponibles fuera del clásico arco de aliados peronistas como la opinión pública, una incipiente burocracia partidaria profesional y los grandes grupos económicos²².

Esta “inclusividad peronista”²³, como la denominan los autores, ayuda a entender la paradoja populista que se dio en Argentina y otros países de América Latina que emprendieron procesos similares de reforma estructural como México y Venezuela. Tanto

¹⁹ Véase Levitsky, Steven. *Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999*. Desarrollo económico, Vol. 44, N° 173, 2004.

²⁰ Torre, *ibid.*, p. 48.

²¹ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos. “El menemismo como horizonte neoperonista”. *Poder y Política en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma, 1996, p. 334.

²² Véase *supra*, p. 334.

²³ *Ibid.*, p. 332.

el PRI de Carlos Salinas como el Acción Democrática de Carlos Pérez y el Partido Peronista de Menem representaron tradicionalmente a la clase trabajadora y a una visión del Estado como interventor en la economía mediante políticas proteccionistas. Sin embargo, una vez en el poder, estos nuevos líderes fueron los artífices de una nueva etapa que significó un fuerte trastocamiento para el actor que históricamente les dio un sustento clave: el sindicalismo²⁴.

IV - La cuestión sindical

No podemos pensar en *el* actor sindical, como si se tratara de un actor histórico a cuyo comportamiento los vaivenes políticos y sociales le son ajenos, sino que es preciso comprender que las luchas sindicales siempre están impregnadas por la singularidad de su época.

En este sentido, la década de 1990 se trata de un contexto sumamente particular para el sindicalismo. Arturo Fernández²⁵ señala que la globalización de las economías y los mercados aceleraron la transformación del patrón productivo, lo cual trajo aparejada la alteración de las relaciones entre el Estado y el trabajo. Respecto de los sindicatos, éstos han quedado debilitados por la caída del poder adquisitivo de los trabajadores y el ocaso del “pleno empleo” luego de la última y más aberrante dictadura militar; y por las formas de flexibilización laboral aplicadas exponencialmente durante el gobierno menemista. Sin embargo, Fernández añade polémicamente que “el sindicalismo de nuestro país nunca tuvo exceso de poder; más bien, fue poco autónomo del Estado y, en cierto modo, débil para lograr los más elementales objetivos políticos (por ejemplo, entre 1955 y 1973 llegar a ejercitar plenamente el sufragio universal)”²⁶.

Respecto del rol del Estado durante el gobierno de Menem, su estructura administrativa fue profundamente reducida, los servicios públicos privatizados, y su intervención en las relaciones capital-trabajo mermada en pos de la autorregulación del mercado. Fernández observa que este giro del gobierno respecto de lo que habían sido las

²⁴ Véase Murillo, M. Victoria, “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”. Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158, 2000.

²⁵ Véase Fernández, Arturo. “La crisis sindical y la reforma laboral”. Revista *Sociedad*. 12-13 (1998): 59-80. Las próximas líneas serán tributarias de su análisis.

²⁶ Fernández, Arturo, op. cit., p.65

propuestas de las internas y la campaña generó una fuerte crisis de identidad al interior del sindicalismo identificado con el peronismo tradicional. Se sucedieron prontas divisiones y reagrupaciones en el sindicalismo como reacción a las reformas emprendidas por el gobierno, y si bien para el momento de la privatización de ENTel algunos líderes sindicales eran miembros del Poder Ejecutivo²⁷ e incidían en el armado de políticas públicas, pronto esta participación disminuiría.

Durante los primeros años de gobierno, el sindicalismo se encontró dividido en tres grupos, a saber, la CGT oficialista, la cual nucleaba entre otros a la conducción nacional del gremio telefónico, y apoyaba las reformas emprendidas por el gobierno de Menem; el sector liderado por Lorenzo Miguel que “golpeaba y negociaba”; y el grupo opositor que representaba la CGT Azopardo, dirigido por Saúl Ubaldini²⁸. La CGT recién se unificará en 1992, coronando a los líderes sindicales más leales al gobierno.

El grupo que colaboraba con el gobierno era el mismo que había apoyado a Menem en las internas partidarias y el que lo acompañará permanentemente. Sin embargo, esto no significaba una actitud pasiva ante las propuestas de reforma del gobierno sino la seguridad de que toda negociación conduciría finalmente al puerto del gobierno. Los principales líderes que integraban este campo eran Roberto García (taxistas), Armando Cavalieri (comercio) y Jorge Triaca (plástico), pretendiendo ser parte de la nueva estructura de poder que resultara de las profundas transformaciones económicas anteriormente descritas y avalando un “pacto productivo” que iba en detrimento de las posturas sindicales tradicionales. La primera preocupación de este grupo era lograr y/o sostener posiciones de poder, y no importaba si ello implicaba desplazarse de la puja histórica por la distribución del ingreso al discurso por la productividad y el crecimiento, involucrando con esto una pérdida de su autonomía organizacional. Al respecto, señala mordazmente Fernández:

“Este sindicalismo *empresarial*, aferrado a una lógica cerradamente *corporativa*, pone en peligro la naturaleza o razón de ser de una organización de trabajadores, sea dedicándose a actividades económicas para aumentar su patrimonio, lo cual puede ser lícito pero incompatible con la función de defender los derechos sociales;

²⁷ Jorge Triaca, líder de la Unión de Obreros y Empleados Plásticos (UOEP), fue Ministro de Trabajo desde la asunción de Menem hasta principios de 1991.

²⁸ Respecto de la división del sindicalismo, seguiremos a continuación el análisis de Palermo, Vicente y Novaro, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Ed. Norma, 1996. Cap. 7

sea, en el peor de los casos, renunciando parcialmente a esa defensa, para garantizar la expansión de *los negocios*”²⁹

El segundo grupo, liderado por Lorenzo Miguel (metalúrgicos), se caracterizó por una respuesta crítica a las medidas de reforma emprendidas por el gobierno, la cual no era totalizante, sino que las posiciones se definían de acuerdo a la singularidad de los hechos. Para los casos en que no se arribase a un acuerdo favorable en las negociaciones, este grupo se reservaba el método de confrontación directa como un as bajo la manga, aunque siempre dentro de ciertos límites reconocidos.

A diferencia del grupo que “golpeaba y negociaba”, en el campo confrontativo la crítica a las reformas sí fue totalizante y abierta, siendo que su actuar intentó constantemente frustrar estas medidas, mas nunca negociar. Se advertía aquí la inconveniencia que las transformaciones estructurales traerían para los trabajadores y, a diferencia del grupo colaboracionista, los líderes no se desvincularon de sus bases en pos de beneficios particulares, sino que solían ser una expresión de ellas. La dificultad de este sector liderado por Ubaldini tuvo que ver con su organización como espacio opositor al gobierno sostenido en el tiempo. Su configuración era sumamente heterogénea, ya que nucleaba a partidos opositores, sindicalistas, sectores peronistas, y su actitud acabó siendo más reactiva-negativa que programática-positiva.

La privatización de ENTel involucró tanto al grupo colaboracionista como al confrontativo. La resistencia a la privatización fue encabezada con fuerte ímpetu por el sindicato de Capital Federal, el más grande de FOETRA, pero fue reducida por la conducción nacional que se manifestó prontamente dispuesta a negociar con el gobierno.

El gobierno no sólo no se mantuvo ajeno a estas fracturas en el campo sindical, sino que constantemente empleó estrategias para sostener y fortalecer al sector colaboracionista en detrimento de los otros dos sectores. Menem se negaba a negociar y a recibir a sindicalistas bajo la presión de medidas de fuerza y condenó furiosamente las huelgas de trabajadores. Complementariamente, distribuyó poderosos incentivos a quienes sí apoyaban su gestión, como lo fueron las posiciones de dirección en la administración pública y los registros de propiedad participada de las empresas privatizadas, como el caso de ENTel.

²⁹ Fernández, Arturo. “La crisis sindical y la reforma laboral”. Revista *Sociedad*. 12-13 (1998). p. 65

Además de estos incentivos otorgados por el gobierno en cada caso particular, el sindicalismo colaboracionista mantuvo un vínculo muy estrecho con el gobierno, que Sebastián Etchemendy³⁰ califica como de *inclusión*. Esto significa que el sindicalismo ocupó un lugar sustantivo en la coalición gobernante que llevó a cabo la reforma pro mercado, figurado por la votación siempre a favor de las reformas estructurales por parte del bloque parlamentario sindical, por la ocupación sindicalista de cargos ejecutivos, como es el caso de Triaca, y por la intervención de los sindicalistas en el diseño de políticas, como lo fueron las referidas a las obras sociales. Esta inclusión del sindicalismo en la coalición gobernante tiene un corolario positivo, según el autor, que es una baja mercantilización del trabajo formal, dado que la desregulación del mercado laboral solo abarcó a los contratos individuales, sin modificar la cobertura de las negociaciones colectivas.

V - Las razones de la privatización de ENTel

El proceso de transferencia de ENTel a manos privadas comenzó en 1990 luego de una ardua y zigzagueante etapa de negociaciones y enfrentamientos entre diversos actores de la contienda. Desde el regreso de la democracia en 1983, y cada vez con mayor fortaleza, comenzaron a escucharse en distintos sectores de la política y de la opinión pública las voces que clamaban por una reestructuración del sector de las telecomunicaciones en la Argentina. Que ENTel era una empresa ineficiente, afectada por la desidia burocrática, vapuleada por la alternancia de gobiernos cívico-militares, con una ausencia total de planificación e inversión. Que los usuarios estaban cansados de la mala prestación del servicio mientras las telecomunicaciones debían ser la locomotora de la innovación tecnológica, que el modelo de intervención del Estado era un sueño trasnochado. La ineficiencia y el fracaso del control estatal estaban en boca de funcionarios de gobierno, legisladores, jueces, empresarios y grandes medios de comunicación que instalaban el discurso hegemónico de la privatización. *Ámbito Financiero* y *La Nación*, entre otros diarios nacionales, alentaban la venta y congratulaban al gobierno toda vez

³⁰ Etchemendy, Sebastian. “Represión, exclusión e inclusión: elaciones gobierno-sindicato y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas”. *Revista SAAP. Vol. 2, N°1* (2004): 135-164

que avanzaba en el exigente cronograma de transferencia³¹. Sin embargo, nadie explicaba en qué consistiría la venerada eficiencia del sector privado, ni se indagaba en las verdaderas causas de la crisis de la compañía, de la que sin duda el Estado era el principal responsable:

“[...] Lo que hay que tener en cuenta al hablar sobre la eficiencia de ENTel es que desde 1976 hasta la fecha se han sucedido siete administraciones que actuaron deliberadamente para dejar a la empresa en un estado tal que luego resultara fácil popularizar entre el público usuario los slogans de la privatización. Esta política fue profundizada por la presencia en ENTel de los representantes de la patria contratista que llegaron de la mano de Martínez de Hoz”³²

La opinión del delegado telefónico de FOETRA Héctor Esquivel nos revela las profundas contradicciones del actor estatal que se acentuarán a lo largo del proceso de privatización. Desde un punto de vista técnico, según datos de investigaciones periodísticas³³, el 60% de las fallas de los teléfonos residía en el plantel exterior, donde se encuentra la infraestructura troncal de las redes. Desde 1979, el ministro de Economía de la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz, había entregado el mantenimiento del plantel exterior a empresas como Dycasa, Techint y Siemens, entre otras. Ello implicó un proceso irregular de privatización periférica a través de licitaciones y contrataciones directas que FOETRA denunció reiteradas veces por su arbitrariedad, dependencia patológica y un cuestionable principio de subsidiariedad del Estado. En 1990, la corriente antiprivatista de Esquivel exigirá en un documento titulado *La desorganización planificada*: “Investigar, anular y/o renegociar contratos y separación de los funcionarios responsables de perjuicios a la ENTel. Disolución de los organismos de supervisión por contratos”³⁴.

Si algo resulta claro es que el Estado argentino que en la década de 1990 denuncia la ineficiencia de la empresa pública es el mismo Estado que durante los diez años anteriores aplicó medidas erráticas de desregulación, desinversión y endeudamiento que dejaron a la compañía al borde del colapso. Por ende, el argumento de la eficiencia no era

³¹ “Un éxito del gobierno en ENTel”, fue el título de tapa de *Ámbito Financiero* del 26 de junio de 1990. A su vez, *La Nación* afirmaba en su editorial del 1º de julio del mismo año: “Lo más importante es que la Argentina entró firmemente en el terreno de los hechos en cuanto a privatizaciones se refiere”.

³² Opinión de Héctor Esquivel en una entrevista de Osvaldo Calello. En *Revista Los Periodistas* n° 11, 5 de octubre de 1990, pp.10

³³ *Revista El Periodista de Buenos Aires* n° 178, 5 de febrero de 1988, pp.10-12.

³⁴ FOETRA-Sindicato Buenos Aires: *La desorganización planificada*, publicación del gremio, abril de 1990.

plausible para justificar la privatización y exigía cuanto menos una seria autocrítica del Ejecutivo y su enjuiciamiento por otras instituciones. El menemismo, de todos modos, pretendía ir más allá en la transferencia de activos públicos. La divergencia entre los argumentos microeconómicos de eficiencia que esgrimía frente a la opinión pública y las verdaderas razones macroeconómicas y políticas que impulsaban la privatización resultaba, a esa altura, insoslayable.

Como vimos anteriormente, los onerosos servicios de la deuda, la hiperinflación y la emergencia en las cuentas públicas empujaban al abismo a una democracia erosionada por su frágil institucionalización y por la creciente presión de los organismos multilaterales y los acreedores de la deuda. La privatización de ENTel se presentaba como una solución mesiánica que permitiría al Estado cancelar US\$ 5.000 millones en títulos de la deuda e ingresar a las arcas estatales un adicional US\$ 2.600 millones (US\$ 600 millones a plazo por la venta original y US\$ 2.000 millones por la venta de acciones en la bolsa)³⁵. Sin embargo, el Estado se haría cargo de un pasivo de US\$ 2.100 millones que la empresa adeudaba a contratistas y proveedores³⁶.

VI - Las mediaciones Estado-Sociedad: el devenir de una lucha

Desde un punto de vista estricto, la privatización de ENTel comenzó el 5 de enero de 1990, cuando el Poder Ejecutivo aprobó el pliego de licitación que otorgaba un marco legal para la venta y un esquema regulatorio del sector de telecomunicaciones. De allí al 8 de noviembre, cuando se entregó la compañía a las dos nuevas licenciatarias Telecom y Telefónica, se inauguró un período de intensos enfrentamientos y negociaciones entre los actores involucrados, en particular los sindicatos nucleados en FOETRA, las arenas burocráticas del Estado y los representantes de los grupos inversores trasnacionales. A los fines heurísticos, privilegiamos un enfoque diacrónico que nos permita analizar las

³⁵ Natale, Alberto: *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires: Planeta, 1993, pp. 139.

³⁶ Senén González, Santiago y Fabián Bosoer: *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Corregidor, 1999, pp. 44.

mediaciones entre Estado y sociedad desde una dinámica de conflictividad y de avance-retroceso inherente a todo proceso político³⁷.

En este sentido, debemos rastrear los antecedentes de la privatización en la gestión del ministro de Obras Públicas del gobierno alfonsinista, Rodolfo Terragno, quien a fines de 1987 elaboró un proyecto de ley que invocaba la necesidad del Estado de asociarse con capitales extranjeros para garantizar las inversiones que permitieran sostener las operaciones en ENTel y en Aerolíneas Argentinas. El proyecto de privatización de los teléfonos fue resistido por FOETRA (entonces liderada por el dirigente peronista Julio Guillán) que en contraposición proponía un plan quinquenal para sanear la compañía y organizó la resistencia gremial por medio de paros, movilizaciones y solicitadas. No obstante, el gobierno radical avanzó en la firma de una Carta de Intención con Telefónica para la privatización del 40% de ENTel y hacia fines del mandato cristalizó el Tratado con Italia³⁸ para alentar las inversiones extranjeras en una economía nacional cada vez más asfixiada. Si bien este último tratado fue luego ratificado por el Congreso, el bloque justicialista dio por tierra la iniciativa privatizadora de Terragno.

En agosto de 1989, Alfonsín finalizó anticipadamente su gobierno y se inició un nuevo período de redefinición y profundización de las medidas hasta aquí descriptas. Ya no se trató de estrategias puntuales para paliar una crítica situación económica, sino de un cambio radical en el rol del Estado y su intervención en la sociedad con respecto a los últimos cincuenta años. El ajuste ortodoxo introdujo una cesura en la arena política, donde los actores redefinieron sus estrategias y visiones sobre el Estado, el mercado y el espacio público en general³⁹.

El sindicalismo no estuvo exento de los dilemas propios de un período de intensos cambios. La fractura de la CGT antes descripta daba cuenta de la crisis que atravesaban los gremios al encontrarse con un gobierno aparentemente populista que desregulaba el mercado. Guillán, quien tan sólo un año atrás había liderado la resistencia sindical ante el avance privatizador del radicalismo, aceptó en 1989 asumir como secretario de Comunicaciones mientras desde otros ministerios se recortaban los beneficios de los

³⁷ Véase Senén González, Santiago y Fabián Bosoer: *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Corregidor, 1999. La reconstrucción y análisis de las mediaciones entre Estado y sociedad en la privatización de ENTel está basado principalmente en la visión de estos dos autores.

³⁸ Véase Natale, Alberto: *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires: Planeta, 1993.

³⁹ Véase Torre, Juan Carlos: Introducción. En Senén González, Santiago y Bosoer, Fabián: *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Corregidor, 1999.

empleados telefónicos que establecía el Convenio Colectivo de Trabajo de 1975. Con miras al ingreso de un nuevo grupo inversor, el Estado cercenaba los derechos que habían diferenciado al empleado público del trabajador del sector privado: ajustes automáticos en los salarios y viáticos, garantía de empleo, descuentos en las tarifas telefónicas y beneficios en el uso del servicio.

En noviembre de 1989, triunfó en el Sindicato Buenos Aires, el más fuerte de FOETRA, la lista Celeste y Blanca de Héctor Esquivel, que reunía a los sectores antiprivatistas (peronistas, intransigentes e independientes, cercanos a Ubaldini y a ATE) enfrentados con la lista Marrón de Guillán, afín al oficialismo. Se inauguró así un período de confrontación entre el Sindicato Buenos Aires y el gobierno menemista (nucleado en la figura de María Julia Alsogaray, interventora de ENTel hasta su transferencia) que se extenderá durante 1990.

El 2 de enero de ese año, Alsogaray acudió al Congreso para exponer a la flamante Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones el pliego técnico de la licitación del servicio telefónico que dividía al país en dos regiones y establecía la creación de sociedades licenciatarias con contratos de exclusividad, entre otros puntos. El Sindicato Buenos Aires presentó también un informe a la Comisión, en el cual denunciaba “la falta de inversión de riesgo y objetivos industriales, valuación exigua, extranjerización del servicio y dependencia tecnológica”⁴⁰ en ENTel. Sin embargo, el 5 de enero el Poder Ejecutivo aprobó por decreto el pliego de licitación y a fin de mes una delegación oficial viajaba a Nueva York y a Londres para presentar la venta a los accionistas y bancos interesados. La celeridad y la elusión de los tradicionales canales institucionales resultará una constante de todo el proceso.

Febrero de 1990 comenzó con un plan de lucha anunciado por FOETRA-Sindicato Buenos Aires con paros, movilizaciones y solicitadas que culminó el 30 de abril con la elaboración de una “Propuesta para el saneamiento y recuperación de ENTel”. Dicha propuesta realizaba un diagnóstico de la situación de la empresa en comparación con la gestión de la CAT (Compañía Argentina de Teléfonos-Ericsson) que tenía a su cargo seis provincias donde había 4,95 líneas cada 100 habitantes, menos de la mitad de las que

⁴⁰ Brinkmann, María Elena: *Las relaciones laborales en el sector telefónico*. En: Fernández, Arturo (comp): *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1999. p. 265.

ENTel poseía en el resto del país⁴¹. El documento denunciaba también que desde 1955 la gestión de ENTel careció de una planificación centralizada y de objetivos autónomos, máxime que en 34 años hubo 29 directores. Tres días antes del informe, el ministro de Obras Públicas, Roberto Dromi, dio a conocer los sobres que precalificaban a catorce empresas extranjeras para la compra de acciones de la empresa. A los pocos días, el gobierno ya había preseleccionado a siete consorcios.

Las complejidades propias de la arena intraburocrática complicaron aún más el panorama de la privatización de ENTel. En mayo de 1990, el entonces canciller Domingo Cavallo anunció un acuerdo bilateral con Italia para la digitalización del Área Múltiple Buenos Aires, en el marco del anterior Tratado del gobierno radical. La noticia descolocó a la interventora Alsogaray, quien para ese entonces se dedicaba al seguimiento de los oferentes en la licitación de los teléfonos. Según el legislador peronista Alberto Natale, integrante de la Comisión Bicameral, Menem resolvió el conflicto aceptando el acuerdo con Italia y excusando a María Julia de firmar la contratación directa para la digitalización⁴². En tanto, el Sindicato Buenos Aires intensificaba las asambleas de delegados, reuniones con la CGT y actividades con otros sectores sociales. Frente al avance de la intervención, llamó a todos los empleados a “negar colaboración a la Gerencia de Transformación Empresaria, a través de la cual se quiere lograr la partición de ENTel, el vaciamiento de funciones y el desplazamiento de personal”⁴³. El 25 de junio se formalizaron las ofertas de compra de la empresa, a lo que el sindicato antiprivatista respondió con un plan de lucha nacional. De aquí hasta principios de noviembre, cuando se entrega la compañía a las licenciatarias, todos los actores en pugna redoblarán álgidamente sus apuestas.

En julio de 1990 comenzó el plan de lucha nacional de FOETRA. El 8 de agosto el gobierno aplicó la conciliación obligatoria y dividió el frente en dos: mientras la Federación aceptó el diálogo, el Sindicato Buenos Aires continuó la huelga de brazos caídos. El 28 de agosto el gobierno declaró el paro ilegal y el 7 de septiembre comenzó la militarización de los puestos de trabajo, con el subsiguiente envío de telegramas de despido a 3.000 trabajadores. Para poder levantar el conflicto y mantener a la vez el consenso, Menem jugó su “carta eclesiástica” y solicitó la mediación de monseñor

⁴¹ Revista El Periodista de Buenos Aires n° 178, 5 de febrero de 1988, pp. 10-12.

⁴² Natale, Alberto: *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires: Planeta, 1993, pp. 132.

⁴³ FOETRA-Sindicato Buenos Aires: *Comunicado n° 31*, 22 de febrero de 1990.

Quarracino, quien luego firmará el acta de acuerdo entre el gobierno y FOETRA nacional en nombre de los disidentes porteños. Los días de septiembre transcurrieron con gran efervescencia: el Sindicato Buenos Aires organizó permanentemente asambleas de empleados para continuar con las medidas de fuerza. La convivencia con los militares y policías de civil que atendían el servicio internacional se volvía cada vez más explosiva, puesto que además los funcionarios menemistas no perdían oportunidad para deslegitimar la gestión de ENTel: “Un grupo anónimo de supervisores hizo llegar al diario Crónica un comunicado en el que demostraban las virtudes técnicas de los operadores militares que habrían sacado un promedio mucho más alto de llamadas que los empleados de ENTel”⁴⁴.

La militarización de la empresa, los 3.000 cesantes, la indiferencia de la CGT Azopardo y de la CONAGRES (Comisión Nacional de Gremios del Estado) para llamar a un paro nacional dejaron al Sindicato Buenos Aires en el peor de los aislamientos, atemorizado y sin confianza en sí mismo para continuar con la huelga de trabajo. El 14 de septiembre, en una reñida asamblea en el Estadio de Atlanta, llamativamente rodeada por un gran cerco policial, los empleados decidieron levantar el paro. Así comenzó una etapa de ocaso irreversible para el ala antiprivatista de FOETRA, aprovechada a su vez por los inversores trasnacionales y futuros dueños que presionaban por un aumento de la tarifa telefónica. Sin duda, la incapacidad del arco sindical opositor para articular sus demandas frente a un gobierno que utilizó herramientas de cooptación y coerción a fin de doblegar su resistencia arrojaron al fracaso los intentos aislados de protesta. Mientras el gobierno avanzaba con un alto grado de homogeneidad y simultaneidad en los procesos de privatización (teléfonos, ferrocarriles, aviación, electricidad, entre otros), los actores sindicales y sociales se sumían en una heterogeneidad de reclamos y demandas, inconexos entre sí. Debemos considerar también que la identidad partidaria compartida tanto por actores de gobierno como sindicales complicó aún más las definiciones políticas en un escenario que cambiaba a mayor velocidad de lo que se ellos percibían:

“No es que estemos librando una batalla contra el gobierno que nosotros elegimos, sino que pretendemos ser protagonistas de una discusión sobre las empresas del Estado”⁴⁵

⁴⁴ *La batalla de ENTel*. Revista El Porteño n°106, octubre de 1990, pp. 17-19.

⁴⁵ Opinión de Héctor Esquivel en entrevista de Osvaldo Calello. En Revista Los Periodistas n° 11, 5 de octubre de 1990, pp.10

“El 14 de mayo el pueblo votó un programa que nada tiene que ver con Bunge y Born. Lo que estamos señalando es que queremos volver al programa que el pueblo votó”⁴⁶

Las buenas intenciones de la gestión de Esquivel en el Sindicato Buenos Aires no cosecharon sus frutos, no al menos en cuanto al resultado político esperado. El 17 de octubre siguiente Menem firmó un decreto que recortó el derecho a huelga de los trabajadores, lo que simbolizó el fracaso del sindicalismo en su articulación y en su capacidad de intervención en el proceso de formación de políticas públicas que adquirirán un neto corte neoliberal.

VII - Digresión: las dimensiones políticas en lo microsocioal

Si bien un análisis de los modos en que la privatización de ENTEL impactó al interior de la empresa merece un estudio aparte, no queremos dejar de mencionar la compleja interrelación existente entre los escenarios políticos nacionales y la arena intraburocrática de la organización. En este vínculo se definirán las características de la lucha por el poder, la conformación de identidades colectivas y las formas en que lo político gravita en la vida de las personas, no sólo a través de variables socioeconómicas, sino también en importantes valores intangibles.

A nivel de la compañía, la flexibilización laboral trajo aparejada la denominada polivalencia funcional, una reducción en la cantidad de días por vacaciones, un ajuste salarial y una mayor exigencia de horas trabajadas⁴⁷, entre otras cosas. La contratista española Telefónica, por ejemplo, utilizó como método de incorporación de personal las pasantías, que eximen a la empresa de pagar cargas sociales y generalmente vinculan a los nuevos trabajadores con contratos a plazo fijo. A grandes rasgos, tanto Telefónica como Telecom incorporaron políticas de retiros voluntarios o inducidos y programas de contratación de empleados jóvenes, en una estrategia cuya lógica subyacente es la de

⁴⁶ Opinión de Luis Donikián (FOETRA) en entrevista de Osvaldo Calello. En Revista Los Periodistas n° 11, 5 de octubre de 1990, pp.10

⁴⁷ Brinkmann, *ibid*, p. 295.

contribuir a la movilidad laboral y favorecer la libre competencia en el mercado de la fuerza de trabajo.

Para el actor sindical, la derrota del ala antiprivatista en el terreno de la política nacional se tradujo paralelamente en las urnas de FOETRA. Luego del fracaso del plan de lucha del Sindicato Buenos Aires y de la efectiva privatización de ENTel, Guillán recobró su anterior hegemonía en la Federación a partir de las elecciones de agosto de 1993. A partir de este momento, descendió sustancialmente el grado de afiliación y la capacidad de los sindicatos de participar en la toma de decisiones de la empresa. Por otra parte, resulta interesante observar cómo los conflictos de poder en el seno de la estructura laboral redefinen la fisonomía de los mismos sindicatos que luego actuarán a un nivel político nacional. En este sentido, el Sindicato Buenos Aires bajo la conducción de Esquivel denunció en 1990 un proceso intencionado de deformación de la plantilla de empleados de ENTel que entre 1975 y 1985 incrementó el personal de niveles jerárquicos en un 227% y redujo simétricamente el nivel de administrativos, operarios y maestranzas, lo que perjudicó su base de representación sindical⁴⁸.

Por otro lado, la unificación de funciones laborales facilitó la reducción del número de delegados. Según Brinkmann, esto “afectó la participación efectiva del gremio dentro de la oficina o en los lugares de trabajo, disminuyendo las posibilidades de intervención directa en la resolución de los conflictos (...)”⁴⁹. La autora describe bien el sistema que comenzó a regir en las relaciones laborales a partir del traspaso de la empresa a manos privadas: con la balanza inclinada casi completamente a favor de la patronal, el sindicato quedó en la retaguardia de la negociación y se convirtió en un mero disciplinador del obrero, intentando forzar su adaptación al nuevo modelo organizativo propuesto por la empresa, que implica una clara pérdida de poder para el gremio y el propio trabajador. Esto a su vez lo obligó a acatar la línea política de la empresa y a asumir la función de diluir el grado de conflictividad entre los trabajadores sin siquiera poder aspirar a forjar una identidad y una solidaridad de clase y en cambio dando paso a la búsqueda del beneficio personal.

⁴⁸ Véase Brinkmann, Maria Elena: *Las relaciones laborales en el sector telefónico*. En: Fernández, Arturo (comp): *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1999.

⁴⁹ Brinkmann, *ibid*, p. 296.

Los impactos de la política nacional afectaron a los trabajadores en su misma subjetividad: desocupación, desgremialización, desmovilización, pérdida de roles históricos e identidades colectivas; el drama social de los empleados telefónicos puede explicarse también a partir de los efectos de lo político en el bienestar personal y en la cultura de la organización que los contiene. El paso de un modelo participativo hacia un modelo de flexibilización no sólo implicó un achicamiento de casi el 50% de la plantilla de empleados telefónicos desde 1975 a esta parte⁵⁰, sino también profundas transformaciones en su identidad, a saber, desaparición de las instancias de participación del gremio en la empresa (capacitaciones, vacantes, movilidad geográfica, ascensos por antigüedad que ahora serán por competitividad), finalización de los aportes de la empresa y traspaso de la obra social hacia los sindicatos, pérdida de la estima social del delegado frente al empleado, entre otros puntos. Tanto en la arena pública nacional como al interior de las empresas privatizadas, el proceso de toma de decisiones ya no será una instancia plural de articulación, sino el monopolio de una elite dirigente que cambiará de raíz los valores que solían cimentar estas instituciones.

Diferencias entre dos modelos de organización en ENTel

	Modelo participativo	Modelo de flexibilización
Conflictividad	Horizontal	Horizontal y vertical
Poder	Funcionarios y gremios	Ápice estratégico
Relación interpersonal	Lazos solidarios	Tensión entre competitividad y solidaridad
Valores	Experiencia/estabilidad	Imagen gerencial/competencia
Antivalores	Privilegios	Edad/antigüedad

Fuente: Brinkmann⁵¹

⁵⁰ En 1975, ENTel poseía 48.000 empleados. A fines de los años 90, Telefónica y Telecom sumaban 22.000 empleados entre ambas plantillas. Datos de Brinkmann, Maria Elena: *Las relaciones laborales en el sector telefónico*. En: Fernández, Arturo (comp): *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1999.

⁵¹ Op. cit., pp. 294.

VIII – Palabras finales

Más allá del objetivo declarado de obtener recursos para encarar las exigencias fiscales de corto plazo, la privatización de ENTel tuvo otra meta ligada a la necesidad del gobierno de mostrar tanto al interior como al exterior del país el compromiso con las reformas estructurales y la modernización del Estado. Así, los rasgos más sobresalientes de este cambio demuestran que la estrategia aplicada muchas veces rayó con el límite de la legalidad e incluso terminó deteriorando la institucionalidad democrática⁵².

El proceso de privatizaciones en Argentina fue uno de los más profundos y sustanciales de toda América Latina. La celeridad que le imprimió el gobierno de Menem a toda la iniciativa la diferencian de otros procesos como por ejemplo el que se dio en Brasil, en donde atenuantes de carácter político hicieron que el gobierno de Fernando Collor de Melo no tuviera tanto margen de maniobra para tomar las decisiones. En este sentido, Argentina se convirtió rápidamente en un “ejemplo” de rapidez en las privatizaciones: “tan sólo en el término de cuatro años (1990-1993) fueron transferidas al sector privado 82 empresas y unidades de negocio, 27 servicios fueron otorgados en concesión y 86 áreas del sector petrolero adjudicadas en concesión”⁵³. No sólo fue crucial la celeridad, sino también el carácter estratégico de las empresas vendidas, debido a que el gobierno no dejó ningún sector público vital al resguardo del Estado.

Aparte de estos dos aspectos mencionados, el gobierno argentino no fijó límites al ingreso de capitales extranjeros. En definitiva, esta exigencia de profundización y celeridad en las reformas, por un lado, y flexibilidad a la hora de imponer condiciones para la venta, por el otro, se explican por la imperiosa necesidad de no poner trabas a los inversores externos. Este desapego por las normas establecidas -reconocidas incluso por los mismos organismos internacionales que exigían las privatizaciones- llevó a cometer ciertos excesos u omitir deliberadamente determinadas recomendaciones en la implementación de las reformas.

En primer lugar, el gobierno se negó a sanear a las empresas antes de su venta, lo que hubiera incrementado su valorización. En el caso de ENTel, la reestructuración

⁵² Véase Iazzeta, Osvaldo. “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo”. *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, 1997.

⁵³ *Ibid*, p. 268.

encarada mantuvo situaciones de monopolio regional, renunciando a la posibilidad de que las nuevas empresas privadas operaran en un marco de competencia dominado por las exigencias del mercado. Según Thwaites Rey, “la exclusividad pactada con los primeros operadores (Telefónica y Telecom) no fue producto de condicionantes técnicos sino de decisiones políticas”⁵⁴. Se trató de la creación de condiciones extremadamente favorables para los inversores externos con el fin de no perturbar el ingreso de capitales masivos a la deficitaria y endeudada economía argentina.

El correlato de esta estrategia es la alta capacidad de gobierno que acumuló Menem en los primeros años de su presidencia. Su amplia legitimidad, la desarticulación de la oposición, la mayoría parlamentaria y la dispar resistencia sindical, se sumaron a la recurrente utilización de decretos de necesidad y urgencia⁵⁵ y a los cambios introducidos al Poder Judicial mediante el aumento de miembros de la Corte Suprema. La constante apelación a la emergencia y la necesidad de actuar de forma acelerada hicieron que en muchas oportunidades se considerara al Congreso como un mero obstáculo en el camino hacia la concreción de las reformas más que como un órgano representativo donde llevar a cabo la deliberación política. Al convertir a la Corte Suprema en un tribunal “adicto” y dependiente de los dictados del poder y al sortear la vía parlamentaria cada vez que el Poder Legislativo parecía poner en duda el avance de las reformas, la contrapartida fue el “deterioro de la institucionalidad democrática”⁵⁶.

Este decisionismo por parte del Poder Ejecutivo se combinó con la estrategia de cooptación y negociación hacia la dirigencia sindical y las medidas tendientes a la flexibilización laboral, dando por resultado una inclinación de la balanza a favor del capital y en contra de la clase trabajadora⁵⁷. El gobierno menemista fue introduciendo mecanismos para brindar mayores libertades a los empleadores y reducir los aportes patronales, aplicando la lógica de la competencia a las relaciones laborales: a medida que más países iban abriendo sus fronteras al comercio exterior, los inversores en busca de oportunidades de negocios podían comparar y ofrecer sus recursos a quien ofreciera la mano de obra más barata. Este aspecto, sumado a los muchos otros que ya hemos

⁵⁴ Thwaites Rey, Mabel y López Andrea. “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 28. p. 11.

⁵⁵ Según Iazetta, “sólo entre julio de 1989 y diciembre de 1993 (Menem) dictó 308 decretos de necesidad y urgencia”, *ibid*, p. 280.

⁵⁶ *Ibid*, p. 280.

⁵⁷ Véase Torre, Juan Carlos. Introducción en Senén González, Santiago y Fabián Bosoer. *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Corregidor, 1999.

mencionado en el trabajo y que se inscriben en el fuerte proceso de cambio imperante en la región y en el país, modificó el contexto en el cual tuvo que moverse el actor sindical.

A la incisiva pregunta de por qué el sindicalismo terminó avalando la privatización de ENTel, una medida que iba tan en detrimento de sus intereses en torno a la cantidad de despidos y los cambios en las condiciones laborales que ella implicaba, no hay respuestas unívocas ni redentoras, aunque sí existe un plexo de conjeturas que iluminan de manera reflexiva la cuestión. En todos los casos, resulta importante descartar las miradas homogeneizantes sobre el rol de los actores involucrados en la disputa de poder, pues como hemos visto anteriormente, no todos los sectores sindicales actuaron de la misma forma ni reivindicaron los mismos intereses durante el proceso privatizador.

Tampoco el Estado resultó ser un actor político con una voluntad unívoca, pues tal como lo hemos apreciado, el proceso de privatizaciones al igual que toda política pública revela la opacidad que le es propia al aparato estatal, donde las distintas esferas de la burocracia como una arena política de poder se enfrentan entre sí por intereses contrapuestos. Paradójicamente, los mismos argumentos de eficiencia que la última dictadura militar utilizó para intervenir militarmente ENTel se repetirán para justificar la privatización en las décadas neoliberales, lo que demuestra cierta continuidad en la lógica de acción estatal y su interacción con la sociedad durante los gobiernos de Carlos Menem. Si bien en los años 90 nos encontramos bajo un régimen democrático-liberal, resulta interesante preguntarnos hasta qué punto perduró un sistema de exclusión política y económica de vastos sectores de la sociedad, al igual que la inusitada concentración de mecanismos de decisión estatal y su vinculación “técnica” con la sociedad, que desnuda la sutura de los espacios de interacción y de negociación colectiva en la conformación de las políticas públicas. Esto permitió una profunda transformación en las estructuras del Estado, el mercado y su mediación, con serias consecuencias políticas para el tejido social, en particular, para el rol de los sindicatos frente al avance privatizador.

Bibliografía

- Banco Mundial. *América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1993.
- Brinkmann, María Elena. “Las relaciones laborales en el sector telefónico”. En Fernández, Arturo (comp): *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1999.
- Damill, Mario, Fanelli, José María y Frenkel, Roberto. “De México a México: El desempeño de América Latina en los noventa”. Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N°143 (1996).
- Etchemendy, Sebastián. “Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicato y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas”. *Revista SAAP*, Vol. 2, N°1 (2004).
- Felder, Ruth. “Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en la Argentina”, en Fernández, Arturo (editor), *Estado y Sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Prometeo, 2007.
- Fernández, Arturo. “La crisis sindical y la reforma laboral”. Revista *Sociedad*, (1998).
- Iazzeta, Osvaldo. “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo”. Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146 (1997).
- Levitsky, Steven. “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999”. Revista *Desarrollo económico*, Vol. 44, N° 173 (2004).
- Murillo, M. Victoria. “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”. Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158 (2000).
- Natale, Alberto. *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires: Planeta, 1993.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Ed. Norma, 1996.

- Senén González, Santiago y Fabián Bosoer. *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Corregidor, 1999.
- Thwaites Rey, Mabel y López Andrea. “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 28 (2004).
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo. “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 36, N°143 (1996).
- Torre, Juan Carlos. Introducción. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- Torre, Juan Carlos. Introducción. En Senén González, Santiago y Bosoer, Fabián: *El sindicalismo en tiempos de Menem*. Buenos Aires: Corregidor, 1999.

Fuentes documentales consultadas:

- Diario *Ámbito Financiero*, 26/07/1990.
- Diario *La Nación*, Editorial 1/07/1990.
- FOETRA-Sindicato Buenos Aires, *Comunicado n° 31*, 22/02/1990.
- FOETRA-Sindicato Buenos Aires: *La desorganización planificada*, publicación del gremio, abril de 1990.
- Revista *El Periodista de Buenos Aires* n° 178, 5/02/1988.
- Revista *El Porteño* n°106, “La batalla de ENTel”, octubre de 1990.
- Revista *Los Periodistas* n° 11, entrevista de Osvaldo Calello a Héctor Esquivel, 5/10/1990