



FLACSO
ARGENTINA

Área de Economía y Tecnología



central de trabajadores de la argentina



EL MERCADO POSTAL EN LA ARGENTINA

**DEL MONOPOLIO ESTATAL A LA DESREGULACIÓN Y PRIVATIZACIÓN
DEL CORREO OFICIAL. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES Y
NORMATIVAS. IMPACTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS
ORGANIZACIONES SINDICALES**

**Daniel Azpiazu
Federico Basualdo
Pablo Manzanelli**

**Buenos Aires
Marzo de 2009**

Índice

Presentación	3
Capítulo I. Liberalización del mercado postal, privatización y reestatización del correo oficial	4
I.1. Desmonopolización y liberalización del mercado postal	4
I. 2. Evolución del mercado postal y presencia de los operadores privados.....	7
I.3. Privatización y reestatización del correo oficial	15
Capítulo II. Impacto de la liberalización y privatización sobre el mercado de trabajo postal	23
II.1. Mercado de empleo postal.....	23
II.2. Movilidad y composición del empleo postal	27
Capítulo III. Mercado postal argentino. Liberalización, privatización y calidad del empleo	30
III.1. Cambios en las condiciones de trabajo. Desregulación, privatización y precarización. Consideraciones introductorias.....	30
III. 2. Heterogeneidades salariales según funciones, jerarquías y tipo de operador.....	31
III.3. Los convenios colectivos de trabajo en el mercado postal, y su fragmentación.....	33
III.4. El mercado postal y la tercerización de actividades como parte de la precarización de las condiciones laborales	42
Capítulo IV. Marco regulatorio, servicio universal y ente de control	46
IV. 1. Marco regulatorio del mercado postal	46
IV.2. Ente de control del mercado postal.....	49
Capítulo V. El papel de los sindicatos frente al proceso de liberalización y privatización	55
V.2. La liberalización y privatización desde la perspectiva de los dirigentes gremiales	59
Consideraciones finales	62
Anexos	
Anexo I. Liberalización, desmonopolización, regulación, privatización y reestatización en el mercado postal argentino. Principales normativas.....	64
Anexo II. Listado de sindicatos del operador postal histórico por Federación	65
Fuentes consultadas	67
Bibliografía citada	68

Cuadros

Cuadro Nº I.1. Argentina. Evolución y composición de la producción postal según tipo de operador, 1993-2007 (en millones de envíos postales y porcentajes)

Cuadro Nº I.2. Argentina. Evolución y composición de las ventas de servicios postales según tipo de operador, 1993-2007 (en millones de pesos y porcentajes)

Cuadro Nº I.3. Argentina. Evolución del precio medio de los servicios postales, según tipo de operador, 1993-2007 (en pesos)

Cuadro Nº I.4. Argentina. Composición de los diversos servicios postales y participación según operador, 2007 (en porcentajes)

Cuadro Nº I.5. Argentina. Evolución de la cantidad de operadores de servicios postales (en valores absolutos)

Cuadro Nº I.6. Argentina. Conformación estructural del mercado postal privado, 2003 y 2007 (en porcentajes)

Cuadro Nº III.1. Argentina. Evolución y variación porcentual del salario medio (nominal y real) del mercado postal, 1997-2007 (en pesos argentinos, índice base 1997 = 100 y variación porcentual)

Cuadro Nº IV.1. Argentina. Estado de situación en materia de reclamos y sanciones de la CNC en el mercado postal, 2007 (valores absolutos y porcentajes)

Cuadro Nº IV.2. Controles de calidad realizados por la CNC en 2007. Confiabilidad, celeridad, irregularidades y eficiencia del servicio (valores absolutos y porcentajes)

Gráficos

Gráfico Nº II.1. Argentina. Evolución del empleo en el mercado postal según tipo de operador, 1985-2007 (en valores absolutos)

Gráfico Nº II.2. Argentina. Evolución del valor agregado bruto (a precios constantes de 1993) y el empleo del total de la economía y del mercado postal, 1993-2007 (en valores absolutos)

Gráfico Nº II.3. Argentina. Distribución porcentual del empleo del mercado postal según tipo de operador, 1997-2007 (en porcentajes)

Gráfico Nº II.4. Argentina. Distribución porcentual de la producción postal según tipo de operador, 1993-2007 (en porcentajes)

Presentación

Si bien es durante el decenio de los años setenta cuando, bajo un gobierno militar, se dieron los primeros pasos tendientes a la liberalización del mercado postal en la Argentina, es en la década de los noventa cuando tal proceso se profundizó aceleradamente y se conjugó con la propia privatización del correo oficial.

Aún cuando la concesión al capital privado del principal operador del mercado (el prestador histórico y monopólico durante largos años) se extendió por apenas poco más de un lustro, en tanto los incumplimientos del consorcio que se hizo cargo de la prestación del servicio devinieron en la rescisión del contrato y en la nueva asunción por parte de una empresa pública de la actividad, ello no conllevó cambio sustantivo alguno en el *statu-quo* normativo y regulatorio que se fue consolidando *pari passu* los avatares del propio proceso de privatización.

En el Capítulo I se analizan las características que fueron adoptando, históricamente, esos procesos de liberalización, desmonopolización y desregulación del mercado postal, por un lado, y a su articulación con la privatización y posterior reestatización del correo oficial, por otro. Asimismo, se analiza la evolución del mercado postal en la Argentina atendiendo a la presencia –creciente– de operadores privados bajo ese nuevo escenario operativo que se conforma, muy particularmente desde 1993.

Por su parte, en el Capítulo II se estudian los principales impactos de los procesos de liberalización y privatización sobre el mercado de trabajo, enfatizando en la composición del empleo postal según tipo de operador y en su movilidad en el interior de la actividad.

En el Capítulo III se analizan (siempre atendiendo a esas mutaciones en el contexto normativo e institucional del mercado) las condiciones de trabajo, las heterogeneidades salariales y funcionales en el interior del sector y, por último, cómo todo ello se vio plasmado en los convenios colectivos de trabajo, con el consiguiente deterioro de las condiciones de los asalariados postales (fenómeno que se expresa, entre otros, en la precarización del trabajo y la tercerización de actividades).

En el Capítulo IV se estudian y evalúan los rasgos esenciales del marco regulatorio del sector, las características que presenta, en la Argentina, el Servicio Universal Postal y, como parte esencial de la presencia estatal en la actividad, se analizan las actividades de control público sobre el mercado postal.

Por último, en el Capítulo V se revisa el papel que han desempeñado –y desempeñan– las distintas organizaciones sindicales con presencia en el mercado postal; allí la confluencia de diversos sindicatos y las heterogéneas posiciones que, en muchos casos, desplegaron los mismos emergen como rasgos de fundamental trascendencia.

I. LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO POSTAL, PRIVATIZACIÓN Y REESTATIZACIÓN DEL CORREO OFICIAL

I.1. Desmonopolización y liberalización del mercado postal

Si bien el inicio del proceso de liberalización del mercado postal en la Argentina se remonta a la última dictadura militar (marzo de 1976 a diciembre de 1983), con algunos muy ínfimos aunque incipientes avances en la anterior gestión dictatorial (junio de 1966 a mayo de 1973)¹, es recién a partir del gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (julio de 1989 a diciembre de 1999) cuando el mismo, en su convergencia con el proceso de privatización y desregulación, alterará radicalmente el escenario que marcó el desempeño del mercado postal en la Argentina. En noviembre de 2003, se produjo la rescisión del contrato de concesión con la empresa privada que se había hecho cargo del servicio a fines de 1997. A partir de allí comenzó una nueva –e incierta, en algunos aspectos– fase en el desenvolvimiento sectorial ahora, nuevamente, bajo la coexistencia de un gran actor público (Correo Argentino S.A. –CORASA–), y diversos y heterogéneos agentes económicos privados. En este nuevo contexto, como se analizará más adelante, unos pocos actores privados irán asumiendo un papel cada vez más protagónico.

Históricamente, el servicio de correos emergió como el más antiguo de los servicios públicos regulado en el país. Desde su creación, su desempeño (y regulación) estuvo siempre en manos exclusivas del Estado, reconociéndose sus primeros antecedentes en la propia Constitución Nacional de 1853², y en la sanción en octubre de 1876, de la ley general de correos (Ley N° 816). En esta última se consideraba al servicio postal como de carácter público y su control y prestación quedaba en manos de la Dirección General de Correos y Telégrafos dependiente del Ministerio del Interior (ver Anexo I).

Esta última denominación y la inserción institucional del servicio público postal sufrieron diversas modificaciones a partir de los años cuarenta. Así, en 1944, pasó a denominarse Dirección General de Correos y Comunicaciones, con autarquía organizacional. Por su parte, en 1949 se creó la Secretaría de Correos y Telecomunicaciones que, poco después –en ese mismo año– se transformó en Ministerio de Comunicaciones. A fines de los años cincuenta (1958), ya transformada nuevamente en Secretaría de Estado de Comunicaciones pasó a depender directamente del Poder Ejecutivo Nacional. Por último, en 1971, antes de esbozarse los primeros y muy tímidos e incipientes intentos de desmonopolizar la prestación del servicio, la inserción institucional de la administración de correos pasó al ámbito de la Subsecretaría de Comunicaciones.

En los primeros años de la década de 1970 se registraron dos hechos que merecen ser resaltados. Por un lado, fue creada, en 1972, la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos

¹ Se trata de la Ley N° 20.216 sancionada en marzo de 1973, a dos meses de reconquista temporal de la democracia, la que mantenía el monopolio estatal en la prestación de los servicios postales (artículo 2°), introducía, por primera vez, a casi un siglo de vigencia de la Ley N° 816, ciertas excepciones a tal exclusividad en sus artículos 3° (entre localidades que no cuenten con servicio de correo, o que una de ellas no lo posea, o expedidas por jueces, etc.) y 4° (cuando existan razones de fuerza mayor, se “podrá encargar temporariamente a particulares la ejecución total o parcial de dicho servicio”).

² Sobre el tema, véase González Moras, Juan M.: “Servicios postales. Su actual regulación y desmonopolización”, Universidad de Belgrano, Documento de Trabajo N° 66, Buenos Aires, mayo 2001.

como empresa única, pública y monopólica responsable de la prestación de los servicios postales. Por el otro, en 1973, se sancionó la Ley N° 20.216 que modificaba la vigente Ley N° 816, y precisaba una serie de características esenciales que debía contemplar la prestación del servicio. A la vez, si bien reafirmaba el monopolio estatal, por primera vez, se incorporaban ciertas excepciones potenciales a la prohibición del ingreso de actores privados al mercado.

Fue recién en 1979, durante la última dictadura militar, cuando se sancionó la Ley N° 22.005 que, como su denominación lo reflejaba (“colaboración de terceros en la ejecución de servicios postales, régimen legal”), incorpora la posibilidad de delegación, por parte del Estado, de la prestación de los servicios postales a agentes privados. Aunque sus alcances efectivos resultaban limitados (razones de emergencia que lo justifiquen temporalmente, o de especialización en determinados servicios que no pudiera prestar el correo oficial), dicha norma emerge como un primer eslabón en términos de una posible competencia restringida o acotada³.

En realidad, en lo formal, fue el Decreto N° 1.842/87, de “desmonopolización de servicios públicos prestados por empresas estatales”, el que reflejó avances sustantivos en términos de la llamada liberalización del servicio. En su artículo 1º, el decreto establecía como principio general la “libre concurrencia del sector privado” en las áreas de actividad de empresas públicas, y en su artículo 2º, la derogación de todas aquellas normas que otorguen “privilegios, exclusividades o derechos”(…) que excluyan “al sector privado”.

De todas maneras, fue en los inicios de la década de los años noventa cuando, en el marco de la adopción de los lineamientos fundamentales del llamado Consenso de Washington⁴, con el despliegue de un vasto y ambicioso programa de privatizaciones y de desregulación de buena parte de las actividades económicas⁵, el proceso de liberalización del mercado postal encontró un nuevo y decisivo impulso.

³ En ese entonces irrumpieron en el mercado postal algunas de las grandes firmas del sector que luego se irían constituyendo en las principales competidoras del correo oficial. Es, por ejemplo, el caso de OCA. Originalmente actuaban como *permisionarias* de ENCOTEL que tercerizaba algunas actividades –por razones geográficas o de logística–, en el marco del artículo 4º de dicha Ley: “Cuando existan razones de fuerza mayor u otras causas que afecten la regularidad del servicio postal, la Administración de Correos podrá encargar temporariamente a particulares la ejecución total o parcial del servicio. Podrá así mismo autorizar a terceros la admisión, transporte y entrega de comunicaciones o envíos sujeto a monopolio postal según lo previsto en el artículo segundo de esta ley cuando los mismos requieran un tratamiento que no puede ser brindado por aquélla a través de sus servicios generales. Las autorizaciones deberán asegurar a la Administración de Correos un ingreso cuyo importe resultará de aplicar a los envíos admitidos por terceros autorizados la tasa establecida en el servicio oficial para las comunicaciones cerradas no sujetas a controles ni servicios especiales”. Al respecto, véase Sidero, Antonio: “El negocio postal. La entrega del Correo. Denuncias de corrupción y de mafias. Puja salvaje de intereses por un mercado de 1.500 millones de dólares. Caso único de un país sin correo oficial”; Buenos Aires, 1997.

⁴ Al respecto, ver: Williamson, John (ed.): “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”; Institute for International Economics, Washington, 1990. Allí se delimitaban las principales reformas económicas que “los poderes que residen en Washington recomendaban a los países latinoamericanos” para su crecimiento, al que se lo denominó “El Consenso de Washington”. Se trata de diez principios básicos que debían sustentar las políticas públicas: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas hacia sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad.

⁵ Se trata, principalmente, del proceso que se formaliza con el Decreto N° 2.284/91, de “desregulación económica”. El mismo se caracterizó, igualmente, por sus asimetrías y, fundamentalmente, por la transferencia de poder

En ese escenario se inscriben, en primer lugar, la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) por la que se declaró “en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos”, y sujetas a la “privatización total o parcial o a la liquidación”, de todas las “empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional”. Entre ellas, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 11° de la mencionada ley, “el Poder Ejecutivo Nacional quedó autorizado para realizar los actos necesarios para otorgar en concesión los servicios a cargo de ENCOTESA”. Esta última (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.) había sido creada como sociedad anónima como paso previo a su privatización siendo la sucesora de la Empresa de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), en su condición de monopolio, para la prestación de los servicios postales. Por otro lado, siempre en lo relativo al proceso de privatización del correo oficial, y aún cuando el tema será abordado en la Sección 3 del presente Capítulo, cabe anticipar que a principios de 1997, por Decreto N° 265/97 se convocó a licitación pública nacional e internacional para la concesión de los servicios, por un plazo de treinta años y, en agosto de ese mismo año se la adjudicó (Decreto N° 840/97) a un consorcio (Correo Argentino S.A.) conformado por Itron S.A. y Sideco Americana S.A. (ambas del grupo local SOCMA – Sociedades Macri–) con el 73,5% de las tenencias accionarias, el Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (12,5%), reservándose el 14,0% para los trabajadores de ENCOTESA, bajo el régimen impuesto por el Programa de Propiedad Participada⁶; contando con la asistencia técnica postal de la británica British Post Office.

En segundo término, **y como parte constitutiva del propio proceso de privatización⁷**, el Decreto N° 1.187/93 es el decisivo en cuanto a la consolidación definitiva del proceso de desmonopolización del mercado, de liberalización en la determinación de los precios de los servicios prestados (con excepción, como se analizará más adelante, de los que conforman el Servicio Postal Básico Universal). El mismo estableció las condiciones que debían cumplir los agentes privados que quisieran participar en el mercado en condiciones de competencia. A tal fin se creó el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, a cargo de la entonces Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) creada en 1992 como organismo de control, diferenciado de la gestión del correo oficial. El articulado del decreto de referencia es lo suficientemente claro y explícito. En su artículo 1° se señala que se suprime “el monopolio

regulatorio sobre los mercados hacia quienes ya detentaban posiciones hegemónicas en los mismos. Al respecto, si bien trasciende el tema específico del mercado postal, ver Azpiazu, Daniel (compilador): “La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz”; Grupo Editorial NORMA/FLACSO, Buenos Aires, 1999.

⁶ Se trata de una figura instituida por la propia Ley de Reforma del Estado N° 23.696, en su Capítulo III, como un modo específico para la adquisición, por parte de los trabajadores de las empresas privatizadas, de un porcentaje del capital accionario de las mismas. En realidad fue uno de los mecanismos privilegiados para evitar la confrontación con los respectivos sindicatos involucrados e, incluso, lograr la adhesión de los mismos. Ver, entre otros, Artana Daniel, Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago; “Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions”, en Savadorf, W. y Spiller, P. (eds); Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service, Inter-American Development Bank, 1999. Sin embargo, en el caso específico del correo oficial, tal programa no llegó a ser implementado (ver más adelante, la Sección I.3.)

⁷ Al igual que en otras áreas privatizadas (como, en especial, en el campo de los hidrocarburos y en la posterior transferencia al capital privado de la mayor empresa del país –YPF–), la previa desregulación o liberalización del respectivo mercado –hasta allí monopolístico– emerge como una decisión de política económica tendiente a morigerar el poder monopolístico de la firma o el servicio a privatizar. En relación con el tema petrolero, véase Bravo, Víctor y Kozulj, Roberto: “La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos”; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

postal. El mercado postal local e internacional será abierto y competitivo”; en el 10º se crea “el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales”(…) “Toda persona de existencia ideal que desee transportar y/o entregar correspondencia de terceros, ya sea como actividad principal o accesoria, de forma regular u ocasional, nacional y/o internacional deberá inscribirse” en dicho Registro; y siempre a título ilustrativo, en su artículo 14º resalta que “cumplidos los requisitos previstos precedentemente, se concederá automáticamente la calidad de Prestador de servicios postales”. Asimismo, el decreto establece obligaciones y responsabilidades que, ante su incumplimiento, serían sancionadas con multas e, incluso, hasta con la exclusión del Registro.

Si bien, la norma que estableció la “desmonopolización” y liberalización del mercado postal establecía amplias libertades para la delimitación de los servicios que podían ofrecer los actores privados, en 1997 (Decreto N° 115) se estableció el marco normativo en el que debía inscribirse la prestación de los servicios postales: “público”, en condiciones de libre competencia, con la única salvedad de registro previo de los actores, y de la concesión en el caso del correo oficial. Asimismo, tema que será abordado en la Sección 4, se modificó ligeramente el artículo 8º del Decreto N° 1.187/93, en lo referido al servicio postal universal (único ejemplo de obligatoriedad para el concesionario).

I. 2. Evolución del mercado postal y presencia de los operadores privados

Como se desprende de las consideraciones precedentes, el mercado fue desregulado con el único requisito que aquellas personas ideales que quisieran prestar el servicio debían inscribirse en el Registro Nacional creado para ello abonando, en ese entonces, 5.000 pesos/dólares –Ley de Convertibilidad N° 23.928, mediante– anuales para comenzar a operar (en la actualidad se mantiene dicho monto en pesos).

En realidad, la diferencia más notable entre el concesionario del correo oficial (privado desde la desestatización del mismo en 1997, y nuevamente público –aunque formalmente de modo temporario–, desde la rescisión del contrato con Correo Argentino S.A. (CASA), en noviembre de 2003), y los restantes agentes del mercado radica en las obligaciones que debe satisfacer este último que, no son tales, para los otros prestadores.

Se trata, entre otros, de la gratuidad en la imposición de impresiones en relieve y grabaciones para uso de ciegos en las condiciones que determine la reglamentación, de envíos postales que se hubiere establecido en leyes especiales (artículo 13º de la Ley N° 20.216); así como, fundamentalmente, la prestación de servicios obligatorios como el Servicio Postal Básico Universal (ver Capítulo IV), el servicio de comunicaciones de fehacientes incluyendo los telegramas y cartas documento regulado por las leyes N° 23.789 y 24.487, la emisión de sellos postales y prestaciones filatélicas, el servicio electoral nacional, provincial y/o municipal, siempre y cuando le sea requerido (es práctica común que así suceda), el servicio telegráfico, mientras sea considerado un servicio insustituible (en determinadas áreas geográficas). A la vez, se establecieron una serie de obligaciones adicionales para el operador del correo oficial vinculadas a la calidad de la prestación: horarios de atención y distribución, estándares de calidad, y obligatoriedad de aplicar las tarifas máximas que se fijen para el Servicio Postal Básico Universal (ver Capítulo IV).

En contraposición, las obligaciones de los restantes actores privados se limitan a cumplir con los servicios que se comprometieron prestar al momento de su inscripción en el señalado Registro Nacional, y mantener la calidad del mismo en los términos en que se asiente el pedido del servicio por parte de sus usuarios (y de la referenciada en la solicitud de inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales).

Ello invita a reflexionar en torno a ciertos temas que, en la generalidad de los casos, trascienden la condición de público o privado del operador del correo oficial y, en otros, se magnifican ante la propia y nueva gestión pública del servicio oficial bajo condiciones de competencia “acotada” (obligatoriedad de prestar el Servicio Postal Básico Universal –SPBU– sólo para el responsable del correo oficial), por la propia configuración y dinámica del mercado en su relación con la normativa bajo la que se lo desreguló.

En efecto, ya durante la operatoria de la privada CASA, el consorcio concesionario reclamó insistentemente en torno a ciertas asimetrías en cuanto a su inserción en el mercado y las que, a su juicio, limitaban o constreñían sus condiciones de competitividad. Según CASA debían enfrentarse a los sindicatos de mayor peso relativo y superiores niveles salariales, no contaban con trabajadores precarios, debían cumplimentar todas las disposiciones laborales y, en menor medida, en tanto formaba parte de sus compromisos contractuales, tenían que prestar el SPBU.

Asimismo, aún cuando en su momento no fue motivo de reclamos por parte del concesionario, el bajo costo de ingreso al sistema favoreció, en detrimento del correo oficial, la irrupción de actores privados que prestaban servicios muy especializados, de alto precio relativo orientados a atender demandas del segmento corporativo, donde las economías de escala del correo oficial se ven más que morigeradas o amenguadas frente a la especialización de los operadores privados en determinados segmentos o servicios postales especiales. En todos estos últimos casos, no existe ningún tipo de regulación de precio y, en determinados casos, se asiste a una suerte de oligopolización por diferenciación de producto; en contraposición a la única regulación de precios que solo involucra al correo oficial en su relación con el SPBU⁸.

Al respecto, antes de incorporar algunas apreciaciones y precisiones en torno a esa segmentación del mercado donde, en términos agregados queda en evidencia la mayor presencia relativa de los operadores privados en aquellos sub-mercados corporativos, donde los respectivos precios unitarios son los más elevados y, por ende, no resulta sorprendente que el precio promedio de las piezas postales correspondientes al correo oficial se ubique, sistemáticamente, por debajo del correspondiente a los prestadores privados.

Desde el mismo año de inicio de la desregulación del mercado, en el marco de la decisión gubernamental de proceder a la privatización del correo oficial (bajo el régimen de concesión), se asiste a un sistemático proceso de desplazamiento de este último en el volumen de piezas postales despachadas a favor de los correos privados (entre 1993 y 2007, la gravitación del

⁸ Ver, especialmente, Castellani, Ana y Cobe, Lorena A.: “Instituciones y desarrollo: el caso del correo oficial de la República Argentina”, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros, septiembre 2008; y Castellani, Ana: “Instituciones y desarrollo en América Latina: el caso del correo oficial de la República Argentina”, Buenos Aires, Mimeo, 2008.

correo oficial decae de 71,0% a poco más del 40,0%, respectivamente). Ese fenómeno, adquiere una particular intensidad en, precisamente, los años en que el correo oficial fue operado por el consorcio CASA (entre 1997 y 2003, su participación decayó de 48,4% a apenas el 33,5%). Si bien ya en el mismo año de la transferencia del servicio al capital privado –1997–, en el marco de una política gubernamental que por acción u omisión, alentó o se despreocupó ante la intensidad de la pérdida de participación en el mercado, la misma conllevó una reducción de más de doce puntos porcentuales (Cuadro N° I.1.).

Es recién a partir de la reversión al Estado del correo oficial cuando no sólo se quiebra esa persistente pérdida de participación en el mercado sino que, incluso, pasa a manifestarse un avance significativo en su presencia en el plano agregado (entre 2003 y 2007, tal gravitación se incrementó en siete puntos porcentuales) que, a la vez, revela un crecimiento sostenido e ininterrumpido desde el año de la implosión y abandono del régimen de caja de conversión fija anclada al dólar estadounidense (Ley N° 23.928, de convertibilidad que estuvo vigente desde el 1° de abril de 1991 hasta el 6° de enero de 2002).

Cuadro N° I.1. Argentina. Evolución y composición de la producción postal según tipo de operador, 1993-2007 (en millones de envíos postales y porcentajes)

Año	Correo oficial		Correo privado		Total	
	mill.unid	%	mill.unid	%	mill.unid	%
1993	375,5	71,0	153,6	29,0	529,1	100,0
1994	388,9	63,3	225,1	36,7	614,0	100,0
1995	423,2	63,9	238,8	36,1	662,0	100,0
1996	434,4	60,9	278,3	39,1	712,7	100,0
1997	390,9	48,4	416,8	51,6	807,7	100,0
1998	376,5	43,3	492,3	56,7	868,8	100,0
1999	418,2	40,9	603,3	59,1	1.021,5	100,0
2000	401,6	38,1	651,3	61,9	1.052,9	100,0
2001	381,9	38,5	610,5	61,5	992,5	100,0
2002	320,3	36,8	550,4	63,2	870,7	100,0
2003	310,3	33,5	616,8	66,5	927,2	100,0
2004	343,9	35,0	637,5	65,0	981,4	100,0
2005	414,7	39,8	664,1	63,7	1.043,2	100,0
2006	497,9	40,5	732,8	59,5	1.230,7	100,0
2007	557,9	40,5	821,0	59,5	1.378,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

Con ciertos sesgos relativamente comunes pero, a la vez, con diferencias notorias en cuanto a intensidad y variaciones interanuales, la evolución del mercado postal según tipo de operador en términos monetarios también denota una pérdida de importancia del correo oficial. Esa pérdida es menos acentuada durante el período y refleja, en última instancia, ciertas diferencias vinculadas a la segmentación del mercado y a la evolución de las respectivas relaciones precio unitario/pieza postal.

Así, por ejemplo, en el año 1993, la participación del correo oficial se elevaba al 71,0% del total de los volúmenes despachados, porcentual que se contraía a poco más del 40% en términos de valor. Si bien esa importante brecha se fue amenguando significativamente en los restantes años de la serie, aún en 2007 (Cuadro N° I.2.), persiste tal diferenciación relacionada con los respectivos perfiles de atención de los diversos correos (en dicho año, el oficial concentraba más del 40% de las piezas postales que representaban, en términos monetarios, el 36,7% del total).

De todas maneras ello no implica que, con sus vaivenes, el correo oficial no haya asistido a una pérdida de participación en el mercado que, incluso, se hizo mucho más notoria, sostenida y prácticamente ininterrumpida entre 1996 (48,7%) y 2003 (37,5%), contemporánea con la gestión privada del correo postal oficial. Por su parte, a diferencia de lo referido a los volúmenes despachados, los últimos años de la serie (coincidentes con la reestatización del servicio) revelan una relativa estabilidad en su gravitación agregada.

Cuadro Nº I.2. Argentina. Evolución y composición de las ventas de servicios postales según tipo de operador, 1993-2007 (en millones de pesos y porcentajes)

Año	Correo oficial		Correo privado		Total	
	Mill.\$	%	mill.\$	%	mill.\$	%
1993	273,6	40,5	401,7	59,5	675,3	100,0
1994	308,0	37,8	506,5	62,2	814,4	100,0
1995	354,6	43,4	462,8	56,6	817,4	100,0
1996	409,6	48,7	430,9	51,3	840,5	100,0
1997	376,1	43,4	490,0	56,6	866,1	100,0
1998	406,3	42,3	553,8	57,7	960,1	100,0
1999	414,8	42,4	564,2	57,6	979,0	100,0
2000	371,0	41,8	516,0	58,2	887,0	100,0
2001	332,9	40,9	480,2	59,1	813,1	100,0
2002	323,5	38,7	511,5	61,3	835,0	100,0
2003	367,6	37,5	612,0	62,5	979,7	100,0
2004	415,8	35,8	746,4	64,2	1.162,2	100,0
2005	498,8	36,2	878,3	63,8	1.377,1	100,0
2006	611,7	35,2	1.127,5	64,8	1.739,2	100,0
2007	818,7	36,7	1.409,6	63,3	2.228,3	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

Las consideraciones precedentes resultan suficientes como para inferir que, durante el período 1997-2007, el tipo de piezas postales y sus respectivos precios medios de las mismas asumieron un papel determinante en esos semejantes pero disímiles patrones de comportamiento entre el correo oficial y los privados. En efecto, en el Cuadro Nº I.3 se ven reflejados, como una primera aproximación al tema, los precios medios de los envíos postales de cada uno de esos dos grandes tipos de operadores.

Mientras en 1993 el precio medio de las piezas enviadas a través del correo oficial representaba casi la cuarta parte del correspondiente a los operadores privados (donde se conjugaban dos efectos: la baja presencia de envíos de mayor valor unitario –por restricciones y limitaciones de la propia oferta– por parte del correo oficial y la casi generalizada especialización de, por lo menos, los mayores correos privados), en 2007 es menos de un 15% más baja. Aquí, esos mismos factores se vieron alterados en tanto, por un lado, el correo oficial incorporó más servicios de mayor valor unitario y, por otro lado, los operadores privados ingresaron en franjas de mercado que, otrora, eran casi exclusivamente atendidas por el correo oficial.

Si bien, como se analizará más adelante, el universo de los correos privados se caracteriza, crecientemente, por su heterogeneidad en términos de tamaño, alcance y cobertura geográfica y de tipos de servicios ofrecidos, vinculación con el segmento corporativo *versus* atención focalizada o acotada a determinadas –muchas veces, pequeñas– áreas geográficas, es indudable que desde el inicio del proceso de la liberalización hasta la actualidad, mientras el correo oficial amplió el espectro de servicios ofrecidos y, en muchos casos, la propia calidad de los mismos, muchos de los correos privados (grandes, medianos y pequeños, en distinta escala pero balanceándose en términos agregados) incursionaron en prácticamente la

totalidad de los diversos segmentos de mercado. Ello implicó, a la vez, que los grandes operadores privados (como, entre otros, OCA o Andreani) focalicen buena parte de su estrategia en aquellos potenciales clientes que, por la magnitud de las piezas fiscales involucradas y/o los más altos precios de los servicios demandados, les permitieron consolidar su posicionamiento en el mercado.

Cuadro N° I.3. Argentina. Evolución del precio medio de los servicios postales, según tipo de operador, 1993-2007 (en pesos)

Año	Correo oficial	Correos privados	Total promedio
1993	0,73	2,81	1,28
1994	0,79	2,25	1,33
1995	0,84	1,94	1,23
1996	0,94	1,55	1,18
1997	0,96	1,18	1,07
1998	1,08	1,12	1,11
1999	0,99	0,94	0,96
2000	0,92	0,79	0,84
2001	0,87	0,79	0,82
2002	1,01	0,93	0,96
2003	1,18	0,99	1,06
2004	1,21	1,17	1,18
2005	1,20	1,32	1,28
2006	1,23	1,54	1,41
2007	1,47	1,72	1,62

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007

En ese sentido, si bien se trata de información agregada en la que no pueden reconocerse las incidencias relativas de los distintos “tipos” de empresas dentro de los correos privados, no deja de ser interesante el análisis de –o las inferencias que pueden extraerse de–, la distribución del volumen de piezas postales correspondientes al año 2007, y las respectivas participaciones relativas del correo oficial y los privados (Cuadro N° I.4.)

De tales evidencias cuantitativas se desprende, en primer lugar, la presencia de los correos privados en todos los segmentos del mercado postal, con la particularidad adicional de que en algunos de ellos (diarios y revistas, bolsines *clearing* y cartas con frente) su participación es excluyente. También es muy baja la gravitación del correo oficial en el caso de los *mailing* e impresos innominados, en *couriers* y en tarjetas de crédito.

Cuadro N° I.4. Argentina. Composición de los diversos servicios postales y participación según operador, 2007 (en porcentajes)

Servicios postales	Participación en total	Distribuc. por tipo de operador	
		Oficial	Privados
Carta factura	44,3	55,1	44,9
Carta simple	21,8	32,6	67,4
Mailing e impresos nominados	11,2	49,0	51,0
Mailing e impresos innominados	9,0	3,0	97,0
Cartas control	7,4	36,1	63,9
Paquetes*	1,7	27,3	72,7
Diarios y revistas	1,5	-	100,0
Tarjetas de crédito	1,5	12,4	87,6
Carta expreso*	0,7	72,5	27,5
Carta documento*	0,5	72,1	27,9
Bolsines clearing	0,3	-	100,0
Couriers salida*	0,1	5,4	94,6
Carta con frente	n/s	-	100,0

n/s: no significativo

* son los servicios de mayor valor relativo por unidad

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007

Es dable remarcar que en el caso de las cartas factura el servicio que movilizó, en 2007, la mayor cantidad de piezas y, a la vez, uno de los de más alto ritmo de crecimiento (más que se triplicó el volumen entre 1997 y 2007), utilizado mayoritariamente por clientes corporativos (empresas de servicios públicos, instituciones bancarias, medicina prepaga, empresas de cable, el propio Estado, compañías de seguro, etc.), la participación del correo oficial se elevó al 55,1% cuando, por ejemplo, en 1997 representaba el 48,1% del total.

En contraposición, en tercer lugar, resulta por demás significativa y persistente la pérdida de participación del correo oficial en el ámbito de las cartas simples a punto tal que la participación que le correspondió en 2007 (32,6%) es prácticamente equivalente a la mitad de la que detentaba en 1997 (68,4%).

Tanto en los casos de los mailing e impresos (nominados o innominados) como en el de las cartas control, las heterogeneidades que reconocen y los propios estándares de definición y tratamiento estadístico, no permiten extraer inferencias significativas aún cuando, en todos los casos, la participación del correo oficial es inestable con importantes variaciones interanuales.

No sucede lo propio en el caso de la carta expreso que, aún cuando tenga una baja gravitación relativa en el total de los envíos postales (apenas 0,7%) se trata de uno de los servicios de mayor precio del mercado. En este ámbito, la participación del correo oficial que, en 1997⁹, era de poco más del 20% ascendió, en 2007, a casi las tres cuartas partes del segmento.

En suma, como se desprende de las consideraciones precedentes, la liberalización del mercado postal argentino es integral, con una generalizada presencia de los correos privados en todos los segmentos del mercado e, incluso, particularmente los operadores de mayor tamaño, brindando atención en todo el territorio nacional y orientación estratégica hacia los clientes corporativos, sin regulación pública alguna en materia de precios (salvo la que impone la propia competencia oligopólica entre unos pocos actores). De esta forma se han podido consolidar como actores neurálgicos y centrales en el mercado.

Ello supone la virtual inexistencia de áreas reservadas para el correo oficial. En el caso argentino lo más significativo son las diferencias en cuanto a obligaciones de prestar determinados servicios, en particular aquellos que conforman el SPBU –regulado en precios y de escasa o nula rentabilidad en términos empresarios–.

La generalizada posibilidad de acceso al mercado, a bajo costo –el de inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales– devino, particularmente hasta 1997, en un significativo ingreso de nuevos operadores. Al respecto, antes de continuar analizando la evolución de la cantidad de correos privados cabe incorporar algunas precisiones que, en cierta medida, trascienden la formalidad del mercado.

En efecto, más allá de la cantidad de empresas (grandes, medianas, pequeñas y microempresas inscriptas en el Registro) existe un número importante de operadores que realizan servicios postales como: las compañías de ómnibus que operan en el segmento de paquetes y encomiendas, las compañías de *finishing* postal que realizan operaciones en el

⁹ Ver Comisión Nacional de Comunicaciones, Informes anuales del Mercado Postal, varios años.

segmento de *mailing* y carta factura, empresas de transporte y logística liviana. Asimismo, en el marco de las propias disposiciones del artículo 5° del Decreto N° 1.187/93, cabe la posibilidad de la autoprestación del servicio, pudiéndose tratar de empresas privadas o incluso organismos estatales que pueden desarrollar por su cuenta los servicios postales. A ello se le adiciona una aún más imprecisa cantidad de prestadores informales o empresas no inscriptas que desempeñan actividades permanentes u ocasionales pero, en realidad, como actividad ilegal o “clandestina”¹⁰.

Cuadro N° I.5. Argentina. Evolución de la cantidad de operadores de servicios postales
(en valores absolutos)

Año	Trámites iniciados	Inscripciones	Bajas	Reinscripciones*	Total
1993	188	138	3	0	135
1994	150	145	23	0	257
1995	106	88	70	9	284
1996	118	80	85	18	297
1997	78	58	64	10	301
1998	90	69	117	24	277
1999	91	58	90	36	281
2000	33	24	80	25	250
2001	57	41	76	19	234
2002	54	46	71	14	223
2003	55	47	37	12	245
2004	52	39	47	9	246
2005	22	9	36	3	222
2006	13	8	86	12	156
2007	27	12	44	8	132
TOTAL	1.134	862	929	199	132

* Se consideran reinscripciones las medidas de suspensión de efectos de bajas otorgadas, así como los recursos de reconsideración aceptados.

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007

La información proporcionada por el Cuadro N° I.5 permite apreciar algunas importantes discontinuidades. En primer término, se observa un notable ritmo de crecimiento en el ingreso de nuevos operadores al mercado que se extiende sostenidamente hasta 1997, año en el que el registro supera las 300 empresas inscriptas¹¹. De allí en más, con ligeras oscilaciones, el número de correos privados revela un franco sesgo de retracción que alcanzó su mayor intensidad en el bienio 2006-2007, a punto tal que en este último año la cantidad de operadores se limitó a poco más de 130. Ello no es más que la resultante de la convergencia de dos fenómenos: por un lado, el paulatino decrecimiento en la propia cantidad de trámites iniciados y de inscripciones específicas y, por el otro, particularmente desde 1998, una oscilante cantidad de bajas del Registro (en especial, si se la considera en términos relativos a la cantidad de operadores). Ello está asociado al contexto macroeconómico marcado por la crisis terminal del régimen de convertibilidad o caja de conversión fija con el dólar estadounidense (retracción sostenida e ininterrumpida del nivel de actividad económica). En

¹⁰ A juicio de Víctorio Pereyra, Secretario Gremial de la Federación del Personal Jerárquico, Técnico y Profesional del Correo Oficial y Radio Nacional (entrevista realizada el 19/02/2009), algunos de esos correos clandestinos llegan a utilizar los servicios del correo oficial para despachar cargas o encomiendas captadas por los mismos. En otras palabras, facturan a precios superiores a los del correo oficial y utilizan los servicios del mismo ante su propia condición de ilegalidad y de deficiencias logísticas.

¹¹ Muy probablemente la sanción del Decreto N° 115/97 que reglamenta el marco normativo para la prestación de los servicios postales haya operado, a la vez, como un cierto freno a la irrupción en el mercado de nuevos operadores, en tanto explicitó la obligación de los correos privados de presentar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, laborales y sociales en forma trimestral.

el mercado postal ello se ve reflejado en la mortandad de buena parte de las empresas pequeñas y medianas, y el desincentivo a ingresar al mismo.

En el último trienio (2005 a 2007), pese a una considerable recuperación de la economía y al crecimiento del mercado postal (en cantidad de piezas y en valores monetarios), sólo se inscribieron 29 nuevos operadores y fueron dados de baja 166 firmas, con un decrecimiento neto de casi 90 correos privados.

Como fue señalado, se trata de un mercado donde predomina claramente la competencia oligopólica y, en cierta medida, la oligopolización diferenciada o, en otros términos, la presencia de algunos grandes actores que suman a su difundida presencia territorial en el segmento minorista (casos como los de OCA, Andreani o Transportes Sideco), la preocupación por la diferenciación y especialización en determinados servicios para el mercado corporativo. También esto último es particularmente válido en los grandes *couriers* que operan a escala internacional (casos como DHL, Federal Express, UPS de Argentina, TNT Argentina, etc.) y son reconocidas empresas transnacionales.

Asimismo, existe un importante número de medianos operadores que, en muchos casos, por restricciones de infraestructura y recursos han limitado su operatoria a las áreas geográficas de mayor densidad poblacional y de envíos postales (Capital Federal y Gran Buenos Aires, esencialmente). Otros operadores tienen cierta especialización territorial en algunos importantes centros poblados del interior. A la vez, existen algunas “mensajerías” inscriptas como operadores postales (buena parte no lo está) que desarrollan, particularmente en las principales ciudades del país –en especial, en la Capital Federal–, actividades específicas de simples mensajerías.

En ese marco, durante los últimos años se dio un proceso de concentración del mercado, aún en el interior de los correos privados. Como se puede observar en el Cuadro Nº I.6, en 2003, apenas el 2% de los operadores registrados (245, en ese año) concentraban poco menos de las dos terceras partes de la facturación agregada por envíos postales mientras que, en el polo opuesto, el 68% de los correos privados solo daban cuenta del 4% de las ventas.

Cuadro Nº I.6. Argentina. Conformación estructural del mercado postal privado, 2003 y 2007
(en porcentajes)

Tipo de empresas	2003		2007	
	% empresas	% ventas	% empresas	% ventas
Grandes empresas	2	62	8	70
Medianas empresas	7	21	24	22
Pequeñas empresas	23	13	41	7
Microempresas	68	4	27	1

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, *Informes Anuales del Mercado Postal, 2003 y 2007*.

Por su parte, en 2007, con una pronunciada disminución en el espectro agregado de operadores postales (apenas 132), el fenómeno de la concentración también es significativo. En un extremo, el de las grandes empresas (donde, seguramente, se han incorporado algunos *couriers* internacionales), queda explicado el 70% de la facturación, mientras que en el polo opuesto (ahora también mucho más acotado en cantidad de empresas, en tanto no han sido modificados los criterios de clasificación asociados a montos de facturación anual) las pequeñas y microempresas sólo concentran el 8% de la facturación.

En síntesis, el muy alto grado de concentración, la creciente competencia oligopólica y el énfasis en la especialización en segmentos, que por valor y/o volumen lo justifican, resulta contemporáneo a la volatilidad y la mortandad en el campo de los pequeños y medianos operadores privados postales. Como se analizará más adelante (ver Capítulo IV), la debilidad regulatoria y de control y las asimetrías en relación con las obligaciones del correo oficial han posibilitado que las grandes empresas privadas orienten sus inversiones (en consonancia con la visión estratégica que emana de su consolidación oligopólica en el mercado) hacia aquellos segmentos de mayor rentabilidad que es donde focalizan la propia competencia oligopólica entre los grandes operadores privados.

I.3. Privatización y reestatización del correo oficial

Como se señaló, la privatización del correo oficial se concretó hacia fines de 1997 y en noviembre de 2003, rescisión contractual mediante, se produjo la reestatización. El proceso de privatización en sí, las razones que explicaron la reestatización, y la actual situación de relativa incerteza en torno al futuro de CORASA, como empresa pública, habilitan a incorporar una serie de señalamientos.

A título introductorio, cabe reiterar que la llamada liberalización del servicio de correo postal si bien se efectivizó con anterioridad al inicio formal del proceso de privatización de ENCOTESA, la misma fue, sin duda, parte constitutiva de la desmonopolización del mercado como componente esencial de la privatización del correo oficial, en tanto habilitó el ingreso de nuevos prestadores a algunos de los distintos servicios postales, en procura de introducir ciertos niveles de competencia en el mercado.

Antes de analizar, muy sucintamente, las principales características y problemáticas de la privatización de ENCOTESA cabe incorporar algunas reflexiones en lo relativo a un tema en el que tal desestatización revela algunos denominadores comunes con otras –muchas– de las aceleradas privatizaciones encaradas a principios de la década de los noventa en Argentina. Se trata, más precisamente, del deterioro “deliberado” de la empresa pública a transferir y de la calidad de los servicios que prestaba; en otras palabras, de la búsqueda de consenso social en torno a la oportunidad y “necesidad” de privatizarlas¹². En este caso, como uno de los tantos campos en los que ello se ve reflejado basta considerar que en el período previo a la privatización de ENCOTESA (1993-1997), la participación de la misma en el mercado postal decayó de 71,0% a 48,4%, respectivamente (ver Cuadro N° I.1.).

El comienzo efectivo del proceso de privatización sufrió diversas dilaciones¹³ y, finalmente, recién en marzo de 1997 (Decreto N° 265) se convocó a licitación pública nacional e

¹² Ver, entre otros, Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín: “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”; FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2001; Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo M.: “La siderurgia argentina en el contexto del ajuste las privatizaciones y el Mercosur”, IDEP-ATE, Buenos Aires, 1995; Azpiazu, Daniel: “Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social”, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, Buenos Aires, 2003.

¹³ A título ilustrativo es dable señalar que en noviembre de 1994 el Senado de la Nación aprobó un proyecto de ley presentado con el objetivo de privatizar –por concesión de todos los servicios– el correo oficial. Debido a los fuertes enfrentamientos que generó la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados, la iniciativa fue postergada por tiempo indeterminado. Finalmente, y luego de denuncias cruzadas, en las que intervino hasta el

internacional para el otorgamiento de la concesión de los servicios postales, monetarios y de telegrafía prestados, hasta allí, por ENCOTESA. En agosto del mismo año, por Decreto N° 840/97, se adjudicó la empresa y se firmó el correspondiente contrato de concesión (por 30 años) con CASA. La composición accionaria del consorcio ganador tenía como socio mayoritario a Sideco Argentina –grupo Socma– que detentaba el 73,5% de las tenencias accionarias, y al Banco de Galicia y Buenos Aires (12,5%), y al Programa de Propiedad Participada (14,0%)¹⁴ como socios minoritarios. Al igual que en otras privatizaciones, el componente esencial de la oferta a tener en cuenta al momento de la transferencia de la empresa fue el monto de canon ofrecido. En este caso, el pago por tal concepto se fijó en 103,2 millones de pesos/dólares, en dos cuotas semestrales¹⁵.

Ya desde los mismos inicios de la actividad de la empresa, su desempeño económico no se asemejaba en nada al de la mayoría de las firmas que pasaron a manos privadas. En el primer año de gestión, las pérdidas contables resultaron casi equivalentes al 9% de la facturación total¹⁶. Al unísono, la pérdida de participación en el mercado postal era una constante, pasando de 43,4% en 1997, a 40,9% en el año 2001 –ver Cuadro N° I.2.–. En ese marco, la empresa

Ministro de Economía de ese entonces, Domingo Felipe Cavallo, en abril de 1996 la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados presentó un nuevo proyecto de ley que tampoco logró generar el consenso necesario para ser aprobado. Tanto las presiones empresarias como las sindicales jugaron un rol destacado durante todo ese período previo a la definitiva privatización del servicio.

¹⁴ Como se señaló, el ejemplo del correo oficial en manos privadas emerge como el único ejemplo de las privatizaciones en que no se llegó a implementar dicho programa. Ello se debió a las dificultades insalvables que se plantearon en el interior de los sindicatos que operan en el sector y, en cierta medida, en la desidia del propio Estado en imponer o consensuar criterios en torno al PPP.

¹⁵ Al respecto, cabe hacer referencia a algunas atipicidades en el proceso de adjudicación. Al llamado a licitación se presentaron seis oferentes pero con la apertura del primer sobre –calificación técnica– tres quedaron descartados –los consorcios integrados por el grupo económico local Roggio, el “pivoteado” por Andreani que se presentó junto a la brasileña Vasp, el empresario local Spadone y el Banco de Chubut y, la holandesa ING Baring– porque no cumplían con la condición –requerida por el pliego de licitación– de contar con la asistencia técnica de un correo perteneciente a la Unión Postal Universal (UPU). En realidad, esa condición era casi imposible de cumplir dentro del margen de tiempo que otorgó el proceso de licitación debido a que la gran mayoría de los miembros de la UPU son correos estatales que, para tomar un compromiso de esta naturaleza, debían ser autorizados por el congreso de sus respectivos países. De allí que sólo quedaron –después de la apertura del primer sobre de la licitación– tres oferentes, que contaban con el respaldo técnico de un miembro activo de la Unión Postal Universal: el consorcio conformado, en partes iguales, por el Citibank, Telefónica, y el grupo local Wertheim –a través de la Caja de Ahorro–, con el 33,3% cada uno, que contaban con la asistencia técnica del correo de Nueva Zelanda; el que se articulaba en torno a Samuel Liberman (empresario local con fuerte presencia en una de las principales firmas de televisión por cable), la empresa TAC (Cooperativa de Trabajo Transportes Automotores Cuyo) y el grupo local Román –transportista– con el apoyo técnico del correo alemán; y el grupo local SOCMA, con participación minoritaria del Banco de Galicia y Buenos Aires, contando con la asistencia técnica de British Post Office. En la apertura del segundo sobre –oferta económica–, el primero de los que superaron la primera instancia, presentó una oferta de canon de 60 millones anuales, mientras que el controlado por Liberman ofertó 98 millones de pesos anuales, al tiempo que el liderado por SOCMA superó a ambas (102,6 millones). Debido a que una cláusula del pliego de licitación decía que entre la oferta del primer oferente y la del segundo debía haber, por lo menos, un 5% de diferencia para otorgarle la concesión al primero, se decidió pasar a una segunda instancia donde el consorcio Correo Argentino S.A. (CASA) ofreció 103,2 millones de pesos, mientras que el restante mantuvo su propuesta original. De allí que, finalmente, CASA resultara adjudicatario de la concesión.

¹⁶ A pesar que la “Argentina tiene uno de los correos domésticos más caros del mundo”, como señala Spiller, P.T. (reconocido consultor en cuestiones de regulación y privatización en los EE.UU. y en varios países de América Latina, Europa y Asia; actualmente la consultora bajo su dirección LECCG. INC. es testigo de parte de varias de las empresas extranjeras prestadoras de servicios públicos que demandaron al Estado Argentino en el tribunal arbitral del Banco Mundial: CIADI –Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados–): “La regulación propuesta para los correos no sirve para el sector”, El Cronista Comercial, edición del 28/02/2001. En el año 2000, las pérdidas contables de la empresa representaban más de la mitad de su patrimonio neto.

inició un acelerado e intenso proceso de expulsión de mano de obra, como mecanismo para mejorar los niveles de productividad frente a sus principales competidores (OCA y Andreani, entre otros). A ello se le suma el recorte de beneficios laborales que garantizaba el convenio colectivo firmado en 1993 (tema que será abordado en el Capítulo III), y el cierre de gran cantidad de estafetas postales.

Esta última cuestión merece algunos comentarios. Como parte de los compromisos contractuales asumidos, CASA debía realizar inversiones por un valor aproximado a los 100 millones de pesos/dólares en los primeros cuatro años de gestión. Si bien la empresa realizó parte de las inversiones comprometidas, no puede dejar de soslayarse la relación existente entre las mismas y la política de achicamiento de la dotación de personal por una peculiar decisión de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación. En efecto, en los dos primeros años y bajo el concepto de “retiros voluntarios”, el plantel de trabajadores se redujo en casi 3.500 personas con la particularidad de que el costo de tales “retiros” (casi 100 millones de pesos/dólares) fue considerado como una “inversión” de la empresa, enmarcada en los compromisos asumidos originalmente en la materia¹⁷.

El deficitario desempeño de la empresa¹⁸ derivó, ya desde mediados de 1999, en la búsqueda de su fusión –aún en carácter de socio minoritario– con algún grupo empresario dispuesto a aportar nuevos fondos para su recuperación. En ese marco se inscriben las prolongadas negociaciones con el grupo Exxel –en ese entonces, responsable de la principal firma competidora como era OCA– para encarar un proceso de fusión. Después de casi un año de intercambio de propuestas, a mediados de julio de 2000 se realizó la presentación ante la Secretaría de Defensa de la Competencia. Sin embargo, antes de que esta se expidiera negativamente, ambas empresas desistieron de la operación. No obstante ello, el grupo Socma continuó anunciando públicamente la búsqueda de un “socio estratégico que permitiera incorporar capitales y tecnologías a gran escala y una gran experiencia internacional”.

La principal problemática que planteaba la situación de CASA giraba en torno a, por un lado, los incumplimientos de sus compromisos de inversión y, por el otro, a la decisión unilateral de la empresa que había dejado de abonar el correspondiente canon a partir de marzo de 2000 (el último pago fue el 31 de agosto de 1999). Hacia fines de 2001 (poco antes de la sanción de la Ley N° 25.561, de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario que, en su artículo 9° dispuso la renegociación de todos los contratos de servicios públicos), tal deuda con el Estado ascendía a, aproximadamente, 200 millones de pesos/dólares.

¹⁷ Al respecto cabe traer a colación la autorizada opinión técnica de la Auditoría General de la Nación: “La Resolución SC 18496/99 aprueba, en concepto de inversiones realizadas por el Concesionario, las indemnizaciones correspondientes al Plan de Retiros Voluntarios del Personal, imputadas contablemente como Bienes Tangibles en la Cuenta del Plan de Inversiones de la empresa. De acuerdo con lo opinado por la Dirección Nacional de Inversión Pública, en su carácter de órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, los montos abonados por el Concesionario en concepto de indemnizaciones comprendidas dentro del plan de Retiros Voluntarios del Personal, no deben ser considerados como inversiones realizadas en el marco de la cláusula contractual 6.4 del Contrato de Concesión”. Ver Auditoría General de la Nación, Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones: “Correo y mercado postal: principales auditorías sobre órganos de control y empresas adjudicatarias de procesos de privatización. Síntesis y Conclusiones, 1993-2003, Buenos Aires, Octubre de 2003.

¹⁸ En más de una ocasión, incluso en el ámbito parlamentario se planteó que el grupo Socma intentaba el “vaciamiento de la empresa”.

Más allá de las dificultades emergentes de su desempeño económico, la compañía adujo, en su momento, que la decisión (de no pagar) devenía, en última instancia, de los incumplimientos que, a su juicio, se derivaban de la acción u omisión del Estado en diversos campos. En tal sentido, los argumentos esgrimidos por Correo Argentino S.A. en materia de incumplimientos estatales giraban en torno a la falta de exclusividad o monopolio en la emisión y venta de sellos postales, así como en las “carta documento” o “carta legal”; y a la prestación de servicios telegráficos por parte de otros prestadores privados. Asimismo, cuestionaba la existencia de casi 80 entidades sindicales y planteaba la necesidad de unificarlos. La empresa argumentaba que muchos de los restantes prestatarios privados pagaban remuneraciones por debajo de las de convenio y contaban con trabajadores informales. Otro de los reclamos de la empresa que, a su juicio, justificaban la suspensión del pago del canon, se vinculaba con la falta de creación de una caja única y de pago unificado por todos los servicios que le prestaba al Estado (tanto a la administración central, como a la descentralizada).

En la generalidad de los casos, la mayor parte de los incumplimientos estatales a los que remitían los reclamos empresarios carecían –a juicio de diversos juristas– de fundamentación normativa real. Se trataba de una práctica dilatoria, similar a la utilizada por diversos grupos empresarios en otras privatizaciones¹⁹, que habilitaba posteriores renegociaciones que derivarían en la supresión de la obligación del pago del canon²⁰. De todas maneras, y más allá de lo que terminó acaeciendo con el proceso de renegociación (que, como se señaló, derivó en la rescisión del contrato), no pueden dejar de resaltarse las imprecisiones e improvisaciones que caracterizaron la privatización del servicio postal oficial.

Al respecto, basta con resaltar las propias consideraciones emanadas de una Resolución del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (Nº 65/01) para demostrar el propio reconocimiento oficial de las falencias regulatorias en la desregulación de los servicios postales y en la privatización del correo oficial. En la misma se señala que la actividad postal “a la fecha se ha regido con normas dispersas, no adecuadas a las exigencias de calidad de los servicios y en algunas situaciones hasta contradictorias e injustas”. Asimismo, se señala que el régimen vigente “no contiene normas que fomenten la calidad de los mismos (*servicios*) ni la inversión

¹⁹ A título ilustrativo, el ejemplo que ofreció el caso de Obras Sanitarias de la Nación –OSN– resulta por demás paradigmático. Véase, entre otros, Abdala, Manuel y Spiller, Pablo: “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999; Caso 2, “Aguas y saneamiento”; Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina: “Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Azpiazu, Daniel; Catenazzi, Andrea y Forcinito, Karina: “Recursos Públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Serie Informes de Investigación Nº 19, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Marzo de 2004; Banco Interamericano de Desarrollo: “Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina”, Washington D.C., 2007; García, Américo: “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, Revista Realidad Económica, Nº 159, octubre-noviembre 1998.

²⁰ Como sucediera con, entre otras, las concesiones viales de los corredores nacionales, o las de los ferrocarriles o del sistema nacional de aeropuertos. Ver, por ejemplo, Arza, Camila y González García, Angelita: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, FLACSO-Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo Nº 3, Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (ANPCyT), Buenos Aires, febrero de 1998; Gutiérrez, Andrea: “Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros”, Revista Realidad Económica Nº 158, Buenos Aires, agosto-septiembre 1998; Serafinoff, Valeria: “La renegociación de los contratos de las privatizadas: la regla de la incertidumbre. El caso de las concesiones viales”, Revista Realidad Económica Nº 221, Buenos Aires, julio-agosto 2006.

en la actividad, ni ha establecido requisitos de responsabilidad de las empresas prestadoras” (*cursivas propias*).

A simple título ilustrativo, basta con señalar que la garantía que se le requirió a la empresa al momento de la firma del contrato de concesión (50 millones de pesos/dólares) resultó inferior al monto del canon correspondiente a un solo semestre (51,5 millones de pesos/dólares). Este último aspecto no es trivial, más aún cuando Correo Argentino S.A. se presentó en convocatoria de acreedores el 19 de septiembre de 2001.

También el señalado proceso de renegociación del contrato de concesión del correo oficial tuvo sus peculiaridades, en tanto, a diferencia de la casi totalidad de las restantes prestatarias de los servicios privatizados, se la apartó de los criterios generales a partir de la Ley de Emergencia y de sus decretos reglamentarios, deberían haber quedado encuadradas en las generales de la ley. Al respecto, la Resolución ME N° 64/02, sancionada en el mes de abril, dispuso la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación y la consiguiente postergación de los plazos de renegociación estipulados originalmente²¹. A la luz de los acontecimientos que sucedieron a tal resolución, el argumento oficial de no encuadramiento en los tiempos estipulados para la consecución de los objetivos perseguidos respondía a otro tipo de problemática donde, sin duda, la del “poder económico” (léase grupo Socma) y la de intentar evitar la manifestación palpable de un fracaso privatizador que, en más o en menos, involucraba a tres administraciones gubernamentales, asumía un papel más que determinante.

La renegociación con la empresa concesionaria estuvo casi paralizada durante un largo período. Hubo un cruce de presentaciones judiciales en las que, incluso, CASA adujo que era el Estado Nacional el que se encontraba en deuda con la misma (en particular, por el mayor costo laboral respecto al de sus competidores). Por otro lado, se conformó, a los fines de renegociar el contrato, una comisión integrada por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, uno de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, uno por la Procuración del Tesoro de la Nación, y otro por la Secretaría de Comunicaciones. La misma debía “cumplir su cometido dentro del plazo de noventa días”²².

²¹ En cuanto a las posteriores implicancias de tal resolución ministerial cabe incorporar una breve digresión. En la misma se aducía que ante “distintas reclamaciones administrativas y jurisdiccionales interpuestas por las empresas concesionarias Correo Argentino S.A. y Aeropuertos Argentina 2000”, el Ministerio de Economía “ha solicitado la elevada opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación”, y que hasta que la misma no se expidiera “resulta conveniente suspender los plazos del Artículo 5° de la Resolución ME N° 20/02, con relación a las empresas concesionadas Correo Argentino S.A. y Aeropuertos Argentina 2000”. Por su parte, siempre a partir de esa Resolución ME N° 64/02 que, aparentemente, derivó en lecturas ajenas a su contenido explícito, en el caso del servicio de correo postal, el Decreto N° 1.534/02 estableció que “teniendo en cuenta que las tasas que percibe el concesionario no se derivan de cláusulas de ajuste en moneda extranjera ni de indexación, a que se refiere el artículo 8° de la Ley N° 25.561, no resulta de aplicación al caso lo dispuesto por la última parte del citado artículo 8° ni, por lo tanto, el procedimiento establecido en su artículo 9°, debiéndose considerar a la concesión en cuestión fuera de los alcances de las disposiciones del Decreto N° 293/02”. En síntesis, un verdadero galimatías jurídico-institucional tendiente, en última instancia, a eludir el tratamiento de ambas renegociaciones contractuales por parte de la Comisión que fuera creada al efecto por la propia Ley de Emergencia.

²² El dictamen N° 351 (25/09/02) de la Procuración del Tesoro de la Nación señalaba que, atento a la causa presentada ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 11 en la que se denuncia la deuda que Correo Argentino S.A. mantiene con el Estado Nacional (300 millones de pesos), y la correspondiente investigación a cargo del Juez Claudio Bonadio, “el Jefe de Gabinete de Ministros se abstenga de suscribir cualquier instrumento que altere los términos originales del contrato de concesión suscripto entre el Correo Argentino S.A. y el Estado Nacional, hasta tanto finalice esa investigación”.

Simultáneamente, el Informe de la Auditoría General de la Nación de mayo de 2002, indicaba que se daban por cumplimentadas sobradamente todas las causales de rescisión del contrato. En efecto, el régimen sancionatorio de dicho contrato determinaba las siguientes causales de rescisión:

- “El Concesionario no abonara el canon debido dentro del plazo de 15 (quince) días de haber sido intimado”;
- “Fuera decretada la quiebra o abierto el concurso preventivo del Concesionario”; y
- “Fuera intimado ante incumplimientos graves de obligaciones a su cargo y no diera cumplimiento dentro de los 60 (sesenta) días”.

De allí surgieron las recomendaciones elevadas por la Auditoría General de la Nación (Resolución N° 90/02) en cuanto al tratamiento de la concesión: “procurar el inmediato cobro de la garantía oportunamente constituida respecto del asegurador”; que el Estado Nacional debería optar por “dar por resuelto el contrato de concesión” o, en su defecto, “continuar con la ejecución del contrato de concesión, en cuyo caso, deberá requerir la constitución de una nueva garantía a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones futuras”. Asimismo, el Estado Nacional debería “reclamar lo adeudado en concepto de daños y perjuicios e intereses correspondientes, ocasionados con motivo de los incumplimientos del concesionario y devengados hasta la fecha de presentación en concurso” y, en cuanto a los “cánones devengados con posterioridad a la fecha de presentación del concurso (incluido el 30% destinado a la ANSES –Administración Nacional de la Seguridad Social–) e intereses de corresponder (...) deberá el Estado reclamar en el ámbito del concurso preventivo su pago”.

Sin embargo, “a favor” de las propias normas regulatorias bajo las que solo quedaban regulados los precios del SPBU²³, aunque sin mediar norma legal alguna que lo autorizara, la empresa “dolarizó” las tarifas de la correspondencia enviada al exterior²⁴, manteniendo la correspondiente (de acuerdo a casi la única regulación tarifaria que la afecta) al servicio postal local (0,75 centavos para una carta simple de 20 gramos) pero con una peculiaridad: la modificación del gramaje de las cartas (en otras palabras, “antes una carta pesada era más barata”)²⁵. A pesar de todo ello, la participación del correo oficial en manos privadas continuó perdiendo participación en el mercado (en 2003, último de la gestión privada, había decaído a apenas 37,5% –ver Cuadro N° I.2.–).

²³ Las únicas prestaciones reguladas en materia tarifaria, a partir de “precios topes”, son la carta simple de hasta 20 gramos, el telegrama de hasta 20 palabras y el giro postal de hasta 1.000 pesos. En estos tres casos, las tarifas no pueden aumentar sin una previa autorización del Estado.

²⁴ En función de ello, la Comisión Nacional de Comunicaciones (responsable de la regulación de la actividad) inició un expediente, al tiempo que el Defensor del Pueblo de la Nación realizó una denuncia para que se investigue el tema. De resultados del estudio encarado por la referida Comisión, recién a mediados de abril de 2003, por Resolución CNC N° 742/03, se intimó a la empresa a reducir las tarifas internacionales (entre un 22% y un 47%) a niveles compatibles con los que surgen de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de sobretasas y, por otro lado, por no haber solicitado la autorización pertinente para los incrementos tarifarios aplicados desde principios de noviembre de 2002. Dicha decisión de la Comisión Nacional de Comunicaciones fue recusada por la concesionaria que continuó cobrando las tarifas que fijara, sin autorización previa, en noviembre de 2002. Ver Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: “Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde”, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2003.

²⁵ Ver diario La Nación, edición del 20/05/2002.

En enero de 2003, en un claro ejercicio de abuso de posición dominante, la empresa incrementó en un 750% el servicio de casilla de correo que, en muchas áreas del interior del país, era –y es– prestado exclusivamente por el correo oficial. La inexistencia de regulación alguna al respecto y la omisión oficial en lo atinente a las disposiciones de la Ley de Defensa de la Competencia (Nº 25.156) denotaron, nuevamente, durante un cierto lapso, la despreocupación oficial por las sistemáticas transgresiones empresarias de la normativa.

Esa confusa relación entre el poder concedente y la concesionaria, en torno a la renegociación del contrato, tuvo resolución definitiva en noviembre de 2003 (durante el gobierno del Dr. Néstor Kirchner), a partir de la sanción de los Decretos Nº 1.074/03 y 1.075/03. El primero de ellos estableció el rechazo de todos los “reclamos, peticiones, recursos y/o reclamaciones” interpuestas por CASA en relación con el contrato de concesión, el segundo dispuso la rescisión del contrato de concesión (“por culpa del concesionario”), fijó la reasunción transitoria de la operación del servicio oficial del correo postal (por el artículo 5º se creó una Unidad Administrativa, al respecto), e instruyó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para que, en un plazo determinado, “proceda a llamar a licitación pública nacional e internacional, con la finalidad de volver a privatizar el servicio público postal”²⁶.

En paralelo con el inicio de la dilatada e indefinida resolución sobre el futuro de la gestión – pública o privada–, el Decreto Nº 721/04 dispuso la constitución del Correo Oficial de la República Argentina S.A., en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación, “la que tendrá por objeto la prestación del Servicio Oficial de Correo, comprendiendo todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía prestados oportunamente por ENCOTESA (...) incluyendo el Servicio Postal Básico Universal”. El capital accionario de esta nueva empresa pública responsable de la prestación del servicio quedó conformado de la siguiente manera: 99,0% en poder del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el 1,0% restante corresponde al, entonces, Ministerio de Economía y Producción.

La situación es incierta en cuanto al futuro y la función estratégica del correo oficial. Es más, si bien podría presumirse que muy probablemente sea la empresa pública CORASA la que mantenga su condición de operador del correo, la indefinición normativa y la recurrencia sistemática, al cabo ya de cinco años, a nuevas prórrogas del plazo fijado originalmente para la nueva privatización del servicio indicarían también una suerte de indeterminación o indefinición de carácter público por parte de las autoridades gubernamentales.

Ese precario escenario de incertezas formales sobre su futuro conspira contra la propia gestión de la empresa, tanto en lo relativo a la formulación de estrategias de mediano y largo plazo como, por ejemplo, en la celebración de contratos o acuerdos (nacionales o internacionales) cuya vigencia trascienda la –recurrentemente postergada por semestres– prórroga oficial del compromiso de llamar a una nueva licitación nacional e internacional para la privatización del servicio postal oficial.

²⁶ Para ello se estableció un plazo de 180 días. El mismo fue sucesivamente prorrogado, por los Decretos Nº 721/04, 635/05, 1.758/05, 1.087/06, 1.4777/07 y 2.346/08 hasta, en este último, el 31 de julio de 2009.

De todas maneras, todo indicaría que a la luz de las características y deficiencias que presentó la operación privada del correo oficial en el país, y de las propias experiencias internacionales en la materia, seguramente el servicio quedará en manos del sector público, único capaz de garantizar la universalización del servicio en un país con profundas heterogeneidades en cuanto a densidades demográficas en un territorio por demás extenso como el de la República Argentina.

II. IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO POSTAL

II.1. Mercado de empleo postal

Históricamente, una de las principales variables de ajuste del sector empresarial ha sido la fuerza de trabajo, cuyo fin explícito consiste en que un menor número de trabajadores ponga en funcionamiento la misma cantidad de medios de producción y brinde el mismo volumen de servicios o, de otra manera, que la misma cantidad de mano de obra aumente la escala de la producción y los servicios. De cualquier forma, lo que persiguen los mercados, por estas vías, es la maximización de la tasa de ganancia.

El mercado postal argentino no fue la excepción, más aún, teniendo en cuenta que la mano de obra es un componente sustantivo en la composición de valor del servicio por tratarse de una actividad trabajo intensiva. Según datos oficiales²⁷, en 1997, con la privatización por concesión del correo oficial, es decir, con un mercado postal privado en su totalidad, 40.049 trabajadores procesaron alrededor de 808 millones de unidades postales. Tres años después, en el año 2000, el número se redujo a 31.985 que pasaron a despachar cerca de 1.053 millones de unidades.

No obstante, a pesar de las cifras presentadas, la destrucción neta de puestos de trabajo comenzó años atrás²⁸, a partir de la liberalización del mercado postal que conllevó la caída del empleo en el correo oficial. Durante 1987, con la desmonopolización de los servicios públicos y la libre concurrencia del sector privado en la actividad postal, la dotación de personal del correo oficial alcanzaba a 39.815 trabajadores. En 1996, año previo a la privatización, el número se redujo a 19.000 empleados, es decir que hubo una destrucción neta de 20.815 puestos de trabajo.

El Gráfico N° II.1 ilustra la evolución del empleo en el mercado postal argentino. En primer lugar, cabe destacar que, en todo el período bajo análisis, el correo oficial registró una merma de 28.061 puestos de trabajo, lo que equivale a 67,6% de su planta de trabajadores en 1985 y duplica la cantidad de empleados que tiene el correo oficial en 2007.

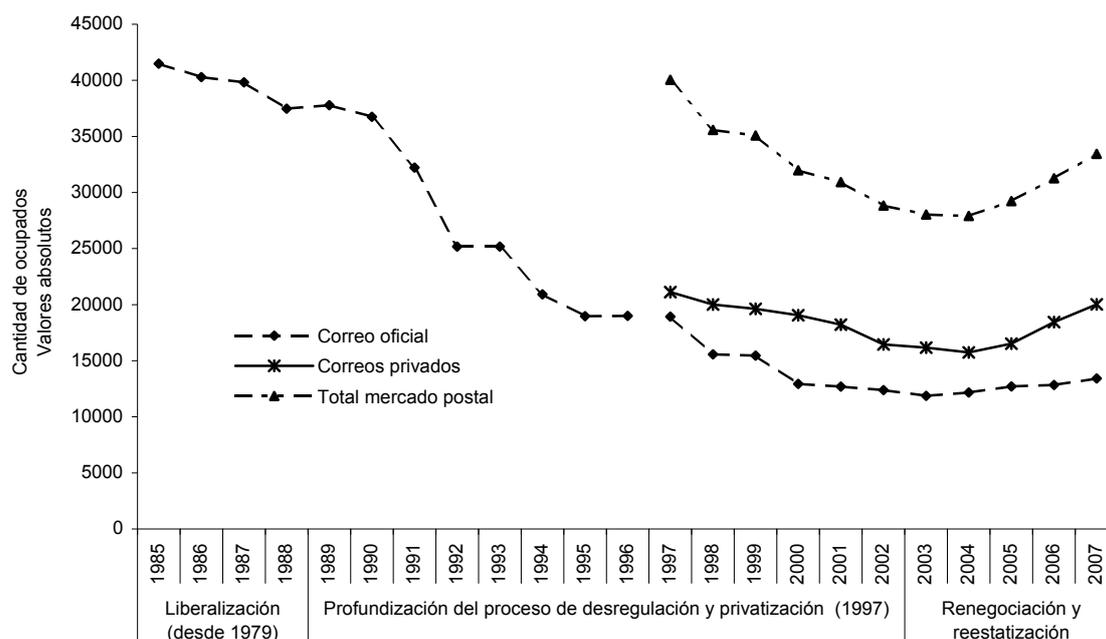
El análisis tendencial exhibe dos períodos de caída abrupta del empleo en el correo oficial, a saber: el trienio 1990-1992 donde, como consecuencia de los primeros pasos en la formulación de los lineamientos de la privatización del servicio, se expulsó a 11.578 trabajadores, y, por otra parte, el período 1997-2000, donde la empresa privada CASA redujo 5.997 puestos de trabajo.

²⁷ Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Informe Anual del Mercado Postal, 2007

²⁸ Según Víctor Jerez, Secretario General de la Federación del Personal Jerárquico, Técnico y Profesional del Correo Oficial y Radio Nacional –FEJEPROC– (entrevista realizada el 27/02/09): “En el correo llegamos a tener 54.000 empleados, pero era parte del correo la Secretaría de Comunicaciones y Radio Nacional, o sea, esa era la suma de los tres organismos. Después la Secretaría de Comunicaciones, cuando se crea ENCOTEL [1972], se separa del correo, al igual que Radio Nacional, y queda sólo el correo con 44.000 empleados, y después el correo empieza a perder en forma vegetativa la cantidad de empleados, es decir, empleados que se van y no se renuevan las unidades de trabajadores, entonces en este proceso perdemos de 44.000 a 37.000 empleados.”

Estas reducciones de personal se efectuaron bajo la modalidad de “retiros voluntarios”²⁹, que operaban como despidos encubiertos. Según Víctor Jerez, “en el gobierno de Menem, con el administrador del correo Abel Puchetti, ahí comienzan los retiros voluntarios y después con Cavallo y Grisanti, como administrador del correo, se profundiza el achicamiento de los trabajadores, porque ya tenían en mente la privatización. Entonces empezaron a dar un retiro voluntario más “ventajoso” para los trabajadores porque, en definitiva, les daban más dinero, pero se quedaban sin empleo.”³⁰

Gráfico N° II.1. Argentina. Evolución del empleo en el mercado postal según tipo de operador, 1985-2007 (en valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia en base a información de SIGEP, Informe 1990, balances de las empresas IGJ (1991-1998)³¹ y CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

Con respecto a la evolución del empleo en las empresas privadas de correos (de las cuales sólo se cuenta con información a partir de 1997) se observa que hubo una tendencia decreciente desde 1997 hasta 2004. A partir de ese año la recuperación del empleo fue más significativa que en el correo oficial, principalmente durante el bienio 2006-2007. En términos absolutos, durante el período 1997-2004 la planta de personal de los correos privados se redujo en 5.378 trabajadores, a pesar de incrementar la producción postal en 220,7 millones de unidades (ver Cuadro N° I.1). Por el contrario, durante los años 2004 y 2007 se crearon 1.261 puestos de trabajo, aumentando la producción en 183,5 millones de unidades (ver Cuadro N° I.1).

²⁹ Una gran parte de los empleados públicos desplazados en los años noventa lo hicieron vía sistemas de retiro voluntario. Concretamente, “entre 1991 y 1999, con despidos y promociones de retiros voluntarios, la planta de empleados estatales nacionales, provinciales y municipales perdió 200 mil trabajadores, un 10,2% del total.” Navarro, Roberto, “En mal Estado”, en Diario Página 12, Suplemento Cash, edición del 27/07/2008.

³⁰ Víctor Jerez (FEJEPROC) (entrevista realizada el 25/02/2009).

³¹ Duarte, Marisa: “Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral”, en Azpiazu, Daniel (editor): “Privatizaciones y poder económico” FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, julio 2002.

Si bien los operadores privados expulsaron mano de obra a tasas menores, se debe tener en cuenta que “en este sector se produjo un proceso de “precarización” del empleo (ya sea trabajo directamente en “negro” [trabajo no registrado] o modalidades intermedias), basado en la lógica de competencia fundada exclusivamente en precios y no en calidad.”³²

En suma, si se toma el conjunto del mercado laboral de correos, las evidencias disponibles son elocuentes: destrucción neta de 11.209 puestos de trabajo entre 1997 y 2002, lo que equivale al 39% de los trabajadores postales en ese último año. De esta manera, “la incorporación de tecnología, la competencia y el aumento de la productividad produjeron una crisis en la estructura de recursos humanos del Correo oficial y un progresivo deterioro en las condiciones de trabajo de los empleados de los operadores privados.”³³

En efecto, de lo mencionado se desprende que el proceso de liberalización y privatización del servicio postal en Argentina repercutió en forma negativa sobre los trabajadores de correos, siendo que la etapa de desregulación anticipó la estrategia desarrollada por parte del sector empresario adjudicatario de la licitación del servicio oficial y de los correos privados.

Ahora bien, con el propósito de otorgar un panorama más integral de la situación económica y laboral de la actividad postal en Argentina, se presenta a continuación la evolución del valor agregado y su relación con el empleo tanto para las actividades postales y de correo como para la economía argentina en su conjunto.

En el Gráfico N° II.2 se observa un pico de crecimiento en 1998 y una sostenida contracción económica que se extiende hasta los primeros años del siglo veintiuno. Si bien los vaivenes de la actividad económica guardan cierta correspondencia con la cantidad absoluta de ocupados, cabe resaltar que durante estos años se evidenció “un salto cualitativo en el nivel de explotación de los trabajadores, con una severa y sostenida expulsión de mano de obra que, al afectar a millones de asalariados, dio como resultado una inédita tasa de desocupación y subocupación.”³⁴

En este marco, la actividad económica de correos muestra ligeras variaciones en el período bajo análisis, las cuales, en alguna medida, presentan relación con el desarrollo económico del país. Se advierte, pues, dos picos de crecimiento: uno, en 1999 y 2000 y, otro, con mayor intensidad aún, en el bienio 2006-2007, conforme con la reestatización del servicio.

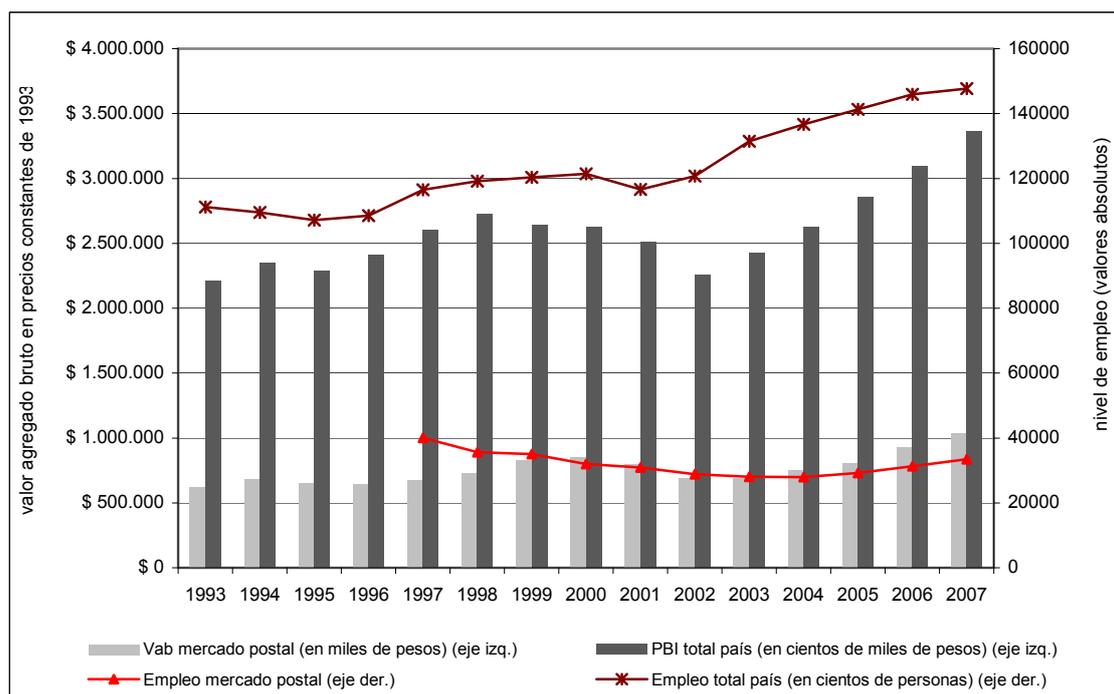
Paradójicamente, esta similitud en el comportamiento económico no se observa en la evolución del nivel de empleo. En este sentido, si bien se advierte una correspondencia entre la cantidad de ocupados y la actividad económica a nivel nacional, el mercado de trabajo postal muestra comportamientos disímiles: durante los primeros años de crecimiento económico, 1999 y 2000 (privatización), se redujeron 3.089 puestos de trabajo, lo que representaba 10% de la mano de obra del mercado postal en el año 2000; contrariamente, durante el período de crecimiento 2006-2007 (reestatización) se incrementaron en 2.175 los puestos de trabajo, es decir, 7% de la fuerza de trabajo postal.

³² Castellani, Ana (2008), op. cit.

³³ Castellani, Ana (2008), op. cit.

³⁴ Basualdo, Eduardo: “Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)”, UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires, 2002.

Gráfico N° II.2. Argentina. Evolución del valor agregado bruto (a precios constantes de 1993) y el empleo del total de la economía y del mercado postal, 1993-2007 (en valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

El comportamiento del mercado laboral de los correos se encuentra vinculado, durante la década de 1990, con el modelo de apertura económica (financiera y comercial) con escasa regulación estatal y mayor presencia del mercado a través de la reestructuración o privatización de las empresas públicas: “numerosos trabajadores pertenecientes a las empresas estatales debieron –voluntariamente o no– abandonar sus puestos de trabajo, ya que su presencia constituía una traba, tanto para asegurar una futura rentabilidad elevada a los nuevos responsables de esas empresas, como por razones de organización productiva y técnica.”³⁵ Puntualmente, “en 1985 los empleados de las empresas estatales seleccionadas eran 234.354, en 1998 las empresas privatizadas seleccionadas ocupan 75.770 empleados en total.”³⁶ Por otra parte, la dinámica laboral de los correos en los años subsiguientes (2003 en adelante), coincidió con un período de mayor proteccionismo estatal, donde la fase expansiva de la economía se vio acompañada por una elevada generación de puestos de trabajo.

En este sentido, es posible inducir que el proceso de liberalización y privatización del mercado postal en Argentina fue parte de una estrategia más amplia de reducción de la participación del Estado en la economía que trajo aparejado efectos negativos sobre el nivel de empleo.

³⁵ Rofman, Alejandro, “La privatización de los servicios básicos y su impacto en los sectores populares en Argentina” en Banco Mundial, Grupo de trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial: “Privatizaciones e impacto en los sectores populares”, Ed. Belgrano, Buenos Aires, 2000.

³⁶ Duarte, Marisa, “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos” en Revista Realidad Económica N° 182, Buenos Aires, 2006.

II.2. Movilidad y composición del empleo postal

Como se vio anteriormente, ambos operadores (oficial y privados) expulsaron mano de obra durante la privatización del servicio postal. En esta etapa el Estado no sólo deterioró su plantel en cantidad, también en calidad: “Una gran parte de los empleados que se fueron en los noventa lo hicieron vía sistemas de retiro voluntario, en los que se entregaba una indemnización especial a los que elegían irse. En ese proceso, muchas empresas tentaron a los trabajadores más calificados a llevar sus conocimientos y contactos al sector privado.”³⁷

Particularmente, en lo correspondiente a la movilidad de personal de los correos, no existen evidencias disponibles que demuestren el traslado de fuerza de trabajo de un operador a otro. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas y de estudios anteriores, se advierte que la movilidad de trabajadores postales hacia los correos privados se debió fundamentalmente a dos causas: en primer lugar, el traspaso de personal del correo oficial hacia las nuevas empresas producto de la absorción de mercados postales por parte de los operadores privados, que dejaban ciertas áreas del correo oficial sobredimensionadas en términos de personal³⁸ y, en segundo lugar, por el bajo nivel salarial del personal calificado del correo oficial en relación al personal jerarquizado de los correos privados.³⁹

No obstante la falta de evidencias empíricas, se puede lograr una aproximación a esta movilidad de personal a través de la composición relativa de los ocupados de acuerdo a su inserción laboral, sea en las empresas del sector privado o en el correo oficial.

El Gráfico N° II.3 muestra un aumento progresivo de la participación relativa de los correos privados en el mercado de trabajo postal: de 52,7% en 1997 a 59,9% en 2007. En contraste, el correo oficial pasó de absorber 47,3% de la mano de obra postal en 1997 a representar 40,1% en 2007. De todos modos, debe señalarse que la presencia del operador oficial continúa siendo significativa en la actividad.

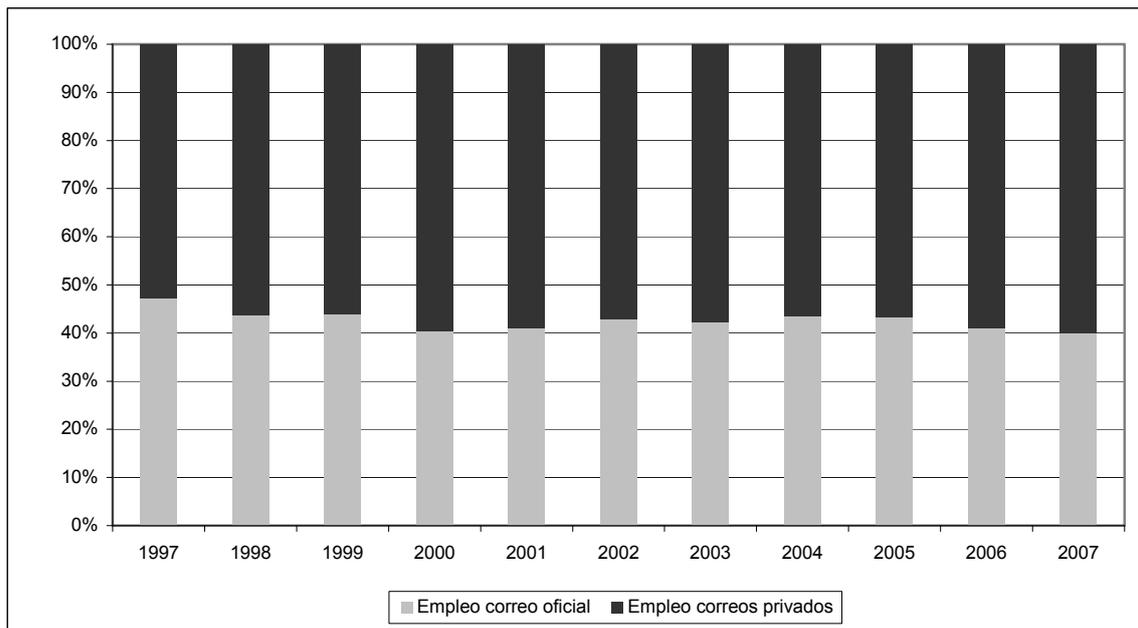
En términos tendenciales, se observa que el correo oficial desciende su participación a fines de los años noventa, hasta encontrar su pico más bajo en 2000-2001 (40,4% y 41,1%, respectivamente) y, tras una ligera recomposición durante los primeros años de la reestatización (43,6% en 2004), vuelve a decaer su representación relativa en el mercado de empleo postal.

³⁷ Navarro, Roberto, “En mal Estado”, en Diario Página 12, Suplemento Cash, edición del 27/07/2008.

³⁸ Según Héctor Di Paola, Revisor de cuentas de Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones –FOECyT– (entrevista realizada el 25/02/2009): “La planta fue decayendo y empezó a decaer mucho en los últimos días del gobierno de Isabel Perón y, fundamentalmente, en la dictadura militar, porque se modificó la Ley Nacional de Correos y se permitió la participación en el mercado de algunos correos, como OCA y, después, OCASA, dos o tres eran. Y ahí empezó a sobrar gente, y empezaron con la amenaza de que te vas o te echan algún día, entonces aparentemente se iban a otros correos.”

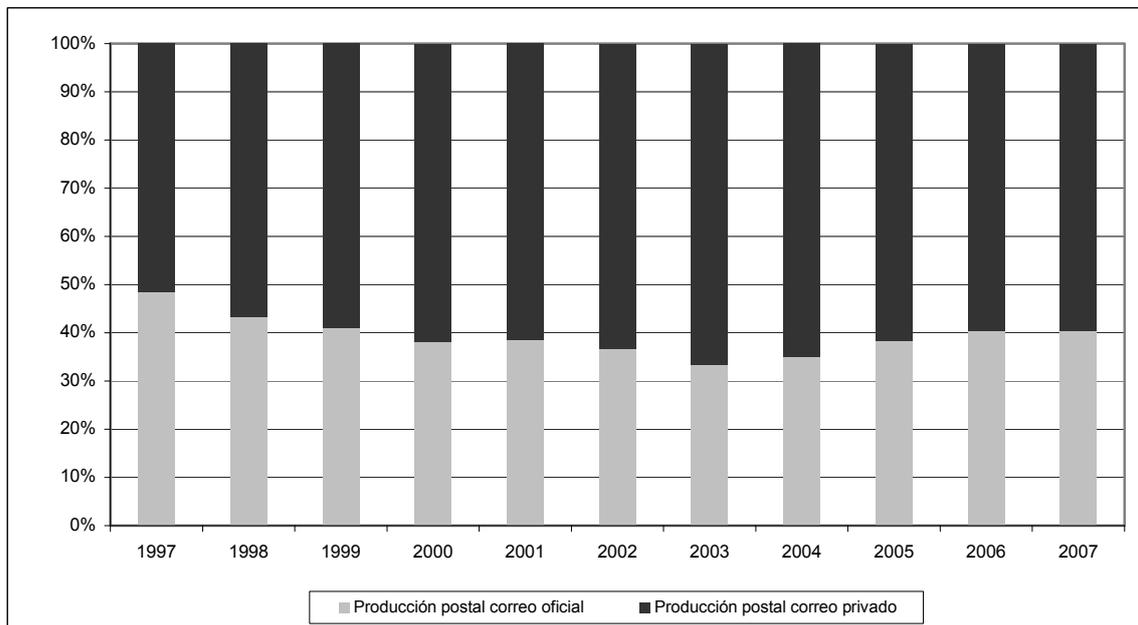
³⁹ “Las capas más altas de la dirección (...) perciben honorarios similares a los vigentes en el mercado para el sector privado y los empleados jerarquizados, están muy por debajo. Para dar una idea de esta situación, mientras los gerentes cobran en promedio honorarios por encima de los 10 mil dólares mensuales, la categoría más alta del personal jerárquico no llega a los mil. Es factible suponer que el personal más calificado de la planta permanente emigre hacia el sector privado en busca de mejores salarios, excepto que priorice el alto grado de estabilidad laboral que le otorga la pertenencia en una organización estatal.” Ver Castellani, Ana (2008), op. cit.

Gráfico N° II.3. Argentina. Distribución porcentual del empleo del mercado postal según tipo de operador, 1997-2007 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

Gráfico N° II.4. Argentina. Distribución porcentual de la producción postal según tipo de operador, 1993-2007 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

Con este contexto laboral, en donde los operadores privados tienden a absorber mayores proporciones de trabajadores, es necesario resaltar que la menor participación laboral del correo oficial se encuentra acompañada con una, aún menor, participación relativa en la producción del mercado postal: si la diferencia en el empleo era de 6,9 puntos porcentuales entre 1997 y su pico más bajo (año 2000), con relación a la producción la participación se

reduce en 10,3 puntos porcentuales en el mismo período y en 15 puntos porcentuales si se compara 1997 con el pico más bajo de su participación en la producción postal (año 2003). En 2007, en cambio, hubo una recomposición de su *performance* en la producción (40,5%) en forma similar a la cantidad de mano de obra que ocupa (40,1%).

En fin, si bien no se puede establecer con precisión la movilidad de trabajadores postales según el tipo de operador, no es un dato menor que durante la privatización se perjudicó la operatividad del correo oficial por una doble vía: menor participación relativa en la ocupación postal y, con mayor intensidad, reducida presencia en el mercado.

III. MERCADO POSTAL ARGENTINO. LIBERALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CALIDAD DEL EMPLEO

III.1. Cambios en las condiciones de trabajo. Desregulación, privatización y precarización. Consideraciones introductorias

La consolidación del proceso de desmonopolización del mercado postal concretada por el Decreto N° 1.187/93, inauguró una nueva realidad que afectó a los trabajadores postales de manera disímil, no sólo, como se vio en el apartado anterior, en términos de eliminación de puestos de trabajo sino, también, en las condiciones en las que desempeñan sus funciones.

El mercado postal desregulado facilitó la proliferación de iniciativas privadas que, al no encontrarse con demasiadas regulaciones laborales específicas para operar, presentaron una realidad difusa en cuanto al cumplimiento de la legislación vigente. En este sentido, comenzó a funcionar un importante número de correos clandestinos. Esto implicó el aumento del trabajo informal en el sector, degradando, de esta manera, las condiciones laborales. De este modo, los salarios de los trabajadores de los operadores privados presentaron importantes diferencias en relación con los obtenidos por los empleados por el operador histórico. Esta diferencia fue claramente negativa para aquellos trabajadores no calificados. Asimismo, la existencia de la figura de trabajador eventual para los distribuidores domiciliarios, incluida en el Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89, que reglamenta los derechos y obligaciones de los trabajadores de los correos privados, fomentó la contratación en forma temporal y, por ende, la precarización de las condiciones de trabajo.

En el caso de los trabajadores del operador histórico, el ingreso masivo de personal eventual comenzó en 1993, es decir, en forma previa a la adjudicación de la concesión. Ese mismo año los gremios firmaron con la empresa un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo (CCT N° 80/93) en donde establecieron las condiciones que rigen las relaciones laborales en el interior de la empresa. El convenio fue modificado en numerosas ocasiones a lo largo de la década de 1990, sobre todo durante el período en que el correo oficial se encontraba concesionado al capital privado (1997-2003). El resultado de las reformas aplicadas afectó las condiciones laborales de los trabajadores del correo oficial, a través de, entre otros puntos, la introducción de la polivalencia y flexibilidad funcional de los puestos de trabajo, el aumento de la jornada laboral, la eliminación o reducción de licencias, permisos y adicionales.

De todas maneras, debe señalarse que este comportamiento de la actividad postal referido a las condiciones en que se desempeñan sus trabajadores, formó parte de un proceso más amplio de desregulación del mercado de trabajo en Argentina, donde la desocupación, subocupación y la informalidad y precariedad laboral adquirieron niveles y formas inéditas.

III. 2. Heterogeneidades salariales según funciones, jerarquías y tipo de operador

En las actividades postales y de correo la variable salarial constituye un factor esencial dentro de la estructura de costos de las empresas dado que, por su especificidad, y a diferencia de otras actividades, cuenta con una composición orgánica de baja presencia de capital fijo y tecnológico. En este sentido, la masa salarial se ubicó por encima del 30% respecto a la facturación total del sector postal durante el período 1997-2007⁴⁰.

Cuadro N° III.1. Argentina. Evolución y variación porcentual del salario medio (nominal y real) del mercado postal, 1997-2007
(en pesos argentinos, índice base 1997 = 100 y variación porcentual)

Año	Salario medio nominal	Salario medio real ⁽¹⁾	Índice (salario real) base 1997 = 100	Variación porcentual del salario real con respecto al año anterior
1997	619	613	100,00	-
1998	766	751	122,62	22,62
1999	792	786	128,28	4,61
2000	780	781	127,54	-0,58
2001	738	747	122,03	-4,32
2002	764	615	100,32	-17,79
2003	915	649	105,87	5,54
2004	1.164	790	129,00	21,85
2005	1.296	803	131,05	1,59
2006	1.489	832	135,75	3,59
2007	1.710	878	143,26	5,53

⁽¹⁾ El salario medio real surge de deflactar el salario medio nominal por el Índice de Precios al Consumidor. De esta forma, se quita la influencia que las variaciones de precios pudieran tener sobre el salario.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y CNC, Informe Anual del Mercado Postal, 2007.

De acuerdo a la información disponible (ver Cuadro N° III.1), el salario promedio nominal y real del mercado postal en su conjunto presenta variaciones significativas que se concentran principalmente en tres etapas, a saber:

1) Entre 1997 y 1998 hubo un incremento salarial nominal de \$147, que equivale a una mejora del salario real de \$138, es decir, de 22,62% del poder adquisitivo del salario. Este incremento se correspondió con un ascenso en la facturación del sector: entre 1997 y 1998 las ventas de servicios postales aumentaron en 94 millones de pesos (ver Cuadro N° I.2). A su vez, deben señalarse dos cuestiones: por un lado, conforme a la flexibilización laboral del período, los aumentos salariales no eran incorporados en su totalidad al básico y, de esta forma, los empresarios postales mantenían cierto control sobre el costo laboral⁴¹. Por el otro, en este aumento del salario puede haber incidido el aumento de la cantidad de puestos gerenciales del correo oficial y los honorarios de éstos, que aumentaron en forma significativa durante la concesión del servicio⁴².

⁴⁰ Estimación realizada en base a información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC.

⁴¹ Según Ramón H. Barrios, Secretario de Prensa, Actas, Estudios técnicos y estadísticas de la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones –FOECYT– (entrevista realizada el 25/02/200): “hubo acuerdos nacionales generales entre las privatizadas y el Estado. Hubo acuerdos, por ejemplo, de un 12%, pero de ese monto había un 3 o 3 y medio que no iba al básico.”

⁴² “La estructura orgánica de ENCOTEL tenía cerca de 45.000 empleados y 105 cargos directivos, de alta confidencialidad, y una estructura de personal jerárquicos pero de menor jerarquía. Y ellos [el correo oficial durante la concesión] tenían una empresa que había llegado a tener 20.000 trabajadores con 600 puestos de alta

Otro aspecto a tener en cuenta para evaluar el incremento salarial de 1997-1998 es la estrategia del Correo Argentino S.A. para disminuir el peso específico de las agrupaciones sindicales, principalmente de personal jerárquico, dado que negociaban aumentos salariales superiores a los que establecía el convenio a cambio de que permanezcan excluidos del mismo⁴³.

Durante los últimos años de la concesión del correo oficial al capital privado se fue paulatinamente reduciendo el poder adquisitivo de los trabajadores postales, incluso con una merma en el salario nominal en los años 2000 y 2001. Según Héctor Di Paola, dirigente gremial de FOECYT, “entre 1999 y 2000 se modificaron algunos adicionales pero fue un acto solidario porque se salvó con eso a 3.304 trabajadores, que los iban a echar porque la empresa no podía pagarles, entonces se arregló. Vamos a suponer que yo cobraba 1.000 pesos y pasé a cobrar 950 pero el básico no se modificó, sí los adicionales.”⁴⁴

2) Durante 2002 se evidenció una variación sustancial del ingreso medio de los trabajadores. Se produjo una variación negativa de 17,79% puntos porcentuales en el salario medio real, como resultado de la devaluación de la moneda local que erosionó el poder adquisitivo del conjunto de los trabajadores en nuestro país.

3) En 2004 aumentó el salario nominal en \$249 y el poder adquisitivo de los trabajadores se incrementó en 21,85% con respecto al año anterior. Este aumento formó parte de un período prolongado de recuperación de los ingresos de los trabajadores postales comprendido entre los años 2003 y 2007. Este período se correspondió con la fase de crecimiento económico a nivel nacional y con la reestatización del correo oficial.

Ahora bien, si se analizan las diferencias salariales existentes en el interior del mercado postal a partir de las entrevistas realizadas y diversas notas periodísticas, se advierten amplias brechas salariales entre el operador histórico y los operadores privados, siendo mayores los ingresos de los empleados no calificados en el correo oficial y más elevados los del personal jerárquico en el sector privado del mercado postal.

En cuanto a los trabajadores de base, Víctor Jerez, Secretario General de FEJEPROC, sostiene que: “Por lo general, [los trabajadores de correos privados] ganan menos que los empleados del correo oficial. (...) En ese momento [durante la privatización] nuestros trabajadores ganaban 700 pesos por mes (que eran 700 dólares), y los trabajadores privados

confidencialidad y 2.000 fuera de convenio. Entonces, lo que hacían era que había un grupo de gerentes que ganaban sueldos altísimos y para diluir su impacto metían gente que si bien tenían sueldos de convenio los trataban como si estuviesen por fuera de convenio.” Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁴³ A juicio de Victorio Pereyra, secretario gremial de la Federación del Personal Jerárquico y Profesional de la Secretaría de Estado de Comunicaciones de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos –FEJEPROC– (entrevista realizada el 19/02/2009): “La ley sindical establece que teniendo un mínimo de 50 afiliados podemos seguir funcionando, sino nos sacan la personería. Entonces lo que hacían ellos era tratar de vaciar a los gremios de afiliados. ¿Qué le ofrecían a la gente? Excluirse del convenio con un sueldo superior al que establecía el convenio colectivo, y así nosotros nos quedábamos con un afiliado menos.(...) Nosotros teníamos 2.000 afiliados más o menos, y caímos como a 400 afiliados en todo el país. Hoy en día son muchos los que siguen sin convenio, como 1.500 son los excluidos de convenio, y cumplen funciones jerárquicas.”

⁴⁴ Héctor Di Paola (FOECYT).

para llegar a ese sueldo tenían que trabajar 14 horas por día. El sueldo de ellos era 390 pesos el básico, mientras que el nuestro era de 600 pesos el básico pero para 8 horas.”⁴⁵

En cambio, la relación salarial es inversa para los empleados jerarquizados debido a que en el correo oficial quedaron retrasados sus ingresos durante la privatización, en donde se aumentó considerablemente los honorarios de los gerentes, quienes perciben ingresos similares a los vigentes en el mercado para el sector privado. Por ello, es factible suponer que el personal más calificado de la planta permanente emigre hacia el sector privado en busca de mejores salarios⁴⁶.

Recapitulando, el nivel salarial de los trabajadores postales experimentó comportamientos disímiles que se vinculan con las distintas etapas que atravesaron las empresas postales, en particular el correo oficial. Tras una primera fase de incrementos salariales, en los últimos años de la privatización del correo, los salarios retornaron a los valores reales del año en que comenzó la concesión del servicio. Precisamente, durante la reestatización del servicio postal, los trabajadores postales alcanzaron el salario medio real más alto de todo el período estudiado.

III.3. Los convenios colectivos de trabajo en el mercado postal, y su fragmentación

El modelo argentino de organización sindical, construido y legitimado a mediados del siglo XX, conserva como “eje central” la constitución de un sindicato nacional único por rama de actividad que representa a los trabajadores de la misma en las negociaciones colectivas de trabajo. Sin embargo, las relaciones laborales de la actividad postal se encuentran reguladas por Convenios Colectivos de Trabajo (en adelante, CCT) diferentes, ya se trate de los operadores privados (CCT N° 40/89) o del operador histórico (CCT N° 89/93). Esta diferenciación del instrumento que rige y norma el sistema de relaciones del trabajo postal es consecuencia de la proliferación de entidades gremiales en el sector. Como se analiza en el Capítulo V, los trabajadores del correo oficial se encuentran representados por tres federaciones y una asociación, mientras que los trabajadores de los operadores privados están afiliados, fundamentalmente, a la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios.

Por esta razón resulta necesario realizar un análisis de los CCT de manera separada, con el fin de, en primera instancia, interpretar la forma legal en que los trabajadores de la rama postal son incorporados a la esfera gremial del sindicato de choferes de camiones y, en segunda instancia, profundizar el análisis del CCT del correo oficial y sus modificaciones durante la privatización del servicio, dado que, naturalmente, es el convenio específico de esta actividad.

El **Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89**, tal como lo indica en el ítem 2.2., “Ámbito personal y territorial de aplicación”, rige para la totalidad de los trabajadores ocupados en el transporte de cargas por automotor en todo el ámbito del territorio nacional, incorporando

⁴⁵ Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁴⁶ Ver cita en nota al pie N° 39, página 25.

dentro del mismo a la “rama de transporte de clearing y carga postal” (ítem 5.2.). Esta rama se encuentra conformada por: transporte y distribución de correspondencia, documentación comercial y particular, valores correspondientes a operaciones bancarias en cámaras compensadoras, carga postal, paquetería y distribución postal de diarios y revistas.

Ahora bien, podría resultar comprensible que dentro del personal comprendido por el CCT N° 40/89 se encuentren los “choferes” del transporte postal, sin embargo, resulta paradójico que el resto de las categorías ocupacionales de los correos se rijan por el mismo⁴⁷. En ítem referido al “Personal comprendido”, se indica: “b) Distribuidor domiciliario: es todo trabajador afectado en forma habitual a la clasificación, distribución y recolección domiciliaria de: a) paquetería cuyo peso no supere a quince (15) kilos, a menos que se le facilite algún medio auxiliar y adecuado que posibilite hacerlo con un peso mayor; b) bolsines o sacas de correspondencia, papelería comercial o particular, y todo otro envío de carácter postal y documentación similar. Las tareas las deberá cumplimentar caminando y/o por medio que le suministre la Empresa o en transporte público de pasajeros conforme se le indique.”

A su vez, se incorpora dentro del mismo convenio a “operadores de servicios”, cuya función consiste en coordinar y recepcionar rendiciones de tareas de la especialidad, “auxiliar operativo de primera”, que efectúa las tareas operativo-administrativas, y el “auxiliar operativo de segunda”, que se encarga de emplanillar, sellar, timbrar, doblar, ensobrar –manual o automáticamente–, ordenar envíos, tareas de archivo y búsqueda de datos y toda otra tarea interna propia de la faz operativa de la actividad de las empresas de la rama que no requieran especialización.

En efecto, de esta forma, todo el personal ocupado en los correos privados se encuentra formalmente representado por la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios⁴⁸, y regidos por el convenio colectivo suscripto por el mismo, que, entre sus particularidades, se destacan las siguientes:

- **Jornada de Trabajo** de 44 horas semanales, pudiéndose distribuir 8 horas diarias, de lunes a viernes, y 4 horas los días sábados, ó de lunes a viernes, no excediéndose la jornada diaria más allá de 8 horas y 45 minutos.
- **Horas extras:** serán abonadas con el 50% de recargo cuando excedan las jornadas establecidas. Las horas extras trabajadas después de las trece (13) horas del día sábado, así como los domingos o feriados serán abonadas con el 100% de recargo.
- **Comida:** los trabajadores perciben en concepto de comida, por cada día efectivamente trabajado, la suma de \$21,22.

⁴⁷ A juicio de Héctor Di Paola (FOECYT), “En los correos privados el sindicato que los representa es camioneros y en algunos estaba comercio. Al principio eran afiliados a comercio y después Moyano se los fue quitando, valga la expresión, porque decía que la logística y el transporte era de ellos. Entonces metieron una palabra “caminantes” en el estatuto, que era el cartero: camioneros caminantes.”

⁴⁸ Así el CCT N° 40/89 amplía el radio de representación que exponía el Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios, Hugo Antonio Moyano: “A partir del momento en que comenzaron a surgir los correos privados, el personal de choferes y los distribuidores domiciliarios fueron afiliándose a nuestro sindicato.” Al respecto véase, Sidero Antonio (1997), op. cit.

- **Viático especial:** los trabajadores perciben, por cada día efectivamente trabajado, en concepto de viático la suma de \$10,63.
- **Ropa de trabajo:** los empleadores tendrán la obligación de proveer a la totalidad de su personal operativo y de taller en concepto de ropa de trabajo, dos camisas y dos pantalones de verano y dos camisas y dos pantalones de invierno por año.
- **Fallecimiento de familiares:** en caso de fallecimiento del cónyuge o hijos con residencia en el país, el Personal tiene derecho a 3 días corridos de licencia pagos, más un subsidio equivalente a 8 jornales de la categoría que ocupe. Si el fallecimiento fuera de padres o hermanos tendrá derecho a dos 2 días corridos de licencia pagos, más una bonificación de 4 jornales. Cuando se tratare de abuelos o suegros reuniéndose las mismas condiciones, gozarán de 2 días de licencia pagos.
- **Nacimiento de hijos:** se otorgan 2 días de licencia pagos.
- **Matrimonio:** se brindan 10 días de licencia extraordinaria con goce de haberes, pudiéndose integrar con la licencia anual paga.

Los mayores beneficios se observan en los salarios estipulados por el convenio y en sus adicionales. Como ejemplo, se puede señalar que, en la Planilla N° 161 del CCT N° 40/89, que establece la escala salarial vigente a partir del 1° de febrero de 2009, los choferes de primera categoría perciben como salario básico \$1.744,52, mientras que los de segunda categoría reciben \$1.712,01 y los de tercera categoría \$1.679,46. Por otra parte, los operadores de servicios obtienen \$1.893,99, los distribuidores domiciliarios \$1.716,63, los auxiliares operativos de primera \$1.769,45 y los auxiliares operativos de segunda perciben mensualmente \$1680,21. A estos sueldos básicos, superiores a los niveles medios de Argentina, hay que sumarle diversos adicionales, como, por ejemplo, el del equivalente al 1% por cada año de antigüedad.

No obstante, no son todos beneficios para los trabajadores de la actividad postal de capital privado. En primer lugar, el CCT N° 40/89 establece la posibilidad de contratar personal eventual para los distribuidores domiciliarios por la especificidad de la actividad que en determinadas ocasiones lo requiera⁴⁹, sin embargo, la ambigüedad que confiere “la naturaleza de la actividad” posibilita, al menos en lo formal, la contratación de trabajadores por períodos determinados. En segundo lugar, la heterogeneidad propia del mercado postal privado conformado por unas pocas grandes empresas, una gran cantidad de establecimientos pequeños y por la proliferación de correos clandestinos con escaso o nulo control público, sugiere que una no desdeñable proporción de trabajadores postales se encuentren acéfalos de cualquier tipo de representación gremial⁵⁰.

⁴⁹ El ítem 5.2.3 “Modalidades y condiciones particulares de trabajo”, dice: “d) Dada la naturaleza de la actividad, que determina un incremento de servicio que se produce en forma eventual y/o cíclica únicamente en la modalidad de distribuidor domiciliario y que se repiten en un lapso dado en esta especialidad, las partes sujetarán su relación en estos casos a las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo.”

⁵⁰ A juicio de Hugo Antonio Moyano (Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios): “Hay que evitar el ingreso al sector de estos pseudo empresarios que vienen a tentar suerte o a sacar un “negocito” particular, como la gran cantidad de nuevos prestadores, que se inscribieron y comenzaron a trabajar al amparo de las normas vigentes y que, a poco de hacerlo, han sido dados de baja, bien porque terminó el negocio o porque advirtieron que en esto del transporte

Como se señaló anteriormente, en 1993 el entonces presidente de la Nación resolvió, por decreto, la desmonopolización del mercado postal y la creación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales. En ese mismo año, a su vez, se firmó el **Convenio Colectivo de Trabajo N° 80/93 "E"** (en adelante, CCT N° 80/93 "E") que rige actualmente la actividad en el correo oficial. El nuevo convenio reemplazaba al firmado por los gremios y la entonces Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) en el año 1973. Las partes que intervienen son, por un lado, la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos Sociedad Anónima (ENCOTESA) y, por el otro, la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (FOECYT), la Asociación Argentina de Telegrafistas, Radiotelegrafistas y Afines (AATRA) y la Federación del Personal Jerárquico y Profesional de ENCOTEL (FEJEPROC).

Si bien muchos de los artículos del convenio firmado en 1973 se encuentran reproducidos en la nueva convención, se pueden encontrar algunas diferencias de relevancia. Por un lado, no se incluye, en el CCT N° 80/93 "E", el artículo que asegura explícitamente la estabilidad laboral de los trabajadores de la empresa⁵¹. Por otro lado, se introduce el principio de polivalencia funcional. En el artículo cuarto se afirma que:

“Las categorías profesionales enunciadas en esta convención colectiva o las funciones que se incorporen a el posteriormente, no deberán interpretarse como estrictamente restringidas, en lo funcional, a las definiciones que en cada caso expresen.

Las mismas deberán complementarse con los principios de polivalencia y flexibilidad funcional para el logro de una mejor productividad.

La polivalencia y flexibilidad implican la posibilidad de la Empresa, a través de sus Jefaturas, de asignar al trabajador funciones y tareas diferentes a las que en principio le sean propias, en atención a la finalidad de eficiencia operativa.

Además de este principio general y atendiendo al interés común de aumentar la eficacia y calidad de los Servicios, se otorga carácter prioritario a las tareas de: Atención al Cliente, Comercialización, Recepción, Encaminamiento, Clasificación, Transporte y Distribución.

Por esta razón la Empresa, para resolver problemas derivados del servicio, podrá asignar dichas tareas a un empleado o funcionario de la misma, cualquiera sea su nivel y función, siempre y cuando no constituya un arbitrariedad manifiesta.

En el supuesto que el trabajador considere menoscabados sus derechos, deberá realizar las nuevas tareas o funciones que se hayan encomendado, mientras se resuelve su reclamo, que se regirá por lo establecido en el Art. 50 de la presente convención”.

Más allá de las diferencias mencionadas, es importante resaltar que a lo largo de la década de los años noventa, el CCT N° 80/93 "E" fue modificado en repetidas ocasiones. Los cambios más relevantes reformaron, entre otras cosas, las condiciones establecidas para la jornada de trabajo; el régimen de licencias, justificaciones y permisos; los aportes jubilatorios

no se puede improvisar, y mucho menos cuando se trata de un transporte específico como es el de correos, o, lo que es peor, porque se dieron cuenta de que no tenían ningún beneficio actuando dentro de la legalidad y optaron por volver a la clandestinidad que es más redituable.” Ver Sidero Antonio (1997), op. cit.

⁵¹ “La estabilidad es la gran diferencia entre el convenio anterior y el firmado en 1993. En el convenio anterior se garantizaba explícitamente, ahora no...”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

realizados por parte de la empresa y la creación de numerosas comisiones de seguimiento y evaluación integradas por los trabajadores y la empresa.

En su gran mayoría, estas modificaciones fueron implementadas durante el período en que la empresa se encontraba concesionada (1997-2003). En este caso, las reformas fueron el resultado de la firma de distintas actas acuerdo entre los gremios y Correo Argentino S.A.. Sin embargo, tal como señala Ramón Higinio Barrios, existieron modificaciones realizadas unilateralmente por parte de la empresa⁵². Estas alteraciones apuntaron, básicamente, a la derogación de las distintas comisiones a partir de las cuales los trabajadores formaban parte de la administración de la empresa e intervenían en la resolución de los conflictos internos. La Comisión Paritaria Permanente de Interpretación y Autocomposición (CCPIA), compuesta por seis miembros titulares y tres suplentes designados por la autoridad máxima de la empresa, seis miembros titulares y tres representantes de FOECYT, dos representantes de AATRA y uno de FEJEPROC, dejó de funcionar al poco tiempo de haberse firmado el nuevo convenio colectivo de trabajo. Si bien los dictámenes de esta comisión no eran de cumplimiento obligatorio, tenía facultades como para:

1. Interpretar y aplicar con alcance general la Convención Colectiva de Trabajo.
2. Tratar los cambios en los procesos tecnológicos, así como con los nuevos sistemas de tareas que surjan de los mismos.
3. Recomendar cambios en la convención colectiva respecto de todos aquellos temas que requieran nuevas normas.
4. Adoptar las medidas necesarias para la prevención y solución de conflictos colectivos.
5. Elevar a la Dirección de la Empresa las conclusiones técnicas de la Comisión de Interpretación, Evaluación y Encuadramiento de Categorías, que funcionaba como subcomisión de la CCPIA con el objetivo de evaluar las tareas nuevas y recomendar el encuadramiento, proponiendo para cada trabajador su categoría.

Junto con esta comisión, fueron eliminadas la Comisión de Higiene y Seguridad (creada a los efectos de obtener un mayor grado de prevención y protección de la vida e integridad psicofísica de los trabajadores e integrada por tres representantes de la empleadora y tres de los trabajadores), y la Comisión de Promoción y Desarrollo de Servicios (creada con el objetivo de promover y divulgar los servicios que presta la empresa, ampliar su mercado y captar nuevos clientes, e integrada por tres representantes de FOECYT, dos de AATRA y uno de FEJEPROC). Estas modificaciones unilaterales, realizadas en 1993, fueron habilitadas por una cláusula, incorporada en el convenio, que autorizaba a la empresa a evaluar la gestión de dichas comisiones y a resolver sobre la conveniencia de su continuidad.

⁵² “En 1993 se discute el CCT (...) y nos va quitando participación en el que-hacer cotidiano de la empresa, por ejemplo, por convenio teníamos la constitución de una comisión permanente que articulaba todo el que-hacer gremial y laboral en defensa de las mejores condiciones de trabajo en esa comisión especial que funcionaba conjuntamente con la empresa, eso dejó de funcionar (...) Con Grisanti y Cavallo nos quitaron la posibilidad de tener esa comisión. Después teníamos una comisión de seguimiento de servicio que no la quisieron ni en el tiempo de Cavallo ni en la concesión, con Macri, que servía para incrementar clientes, para mejorar condiciones de trabajo, entre otras. (...) Estos articulados quitaron muchas cosas de la vida administrativa del trabajador...” Ramón Barrios (FOECYT).

Con la adjudicación de la concesión del correo oficial a la empresa Correo Argentino S.A. (CASA) en 1997, se inició un período de fuerte presión patronal sobre los trabajadores y sus representantes. Uno de los objetivos principales de la empresa era reducir abruptamente el costo laboral que al momento de la concesión implicaba el 80% de la facturación anual⁵³. En este marco, se consuman una serie de acuerdos entre los gremios y la empresa que tienen como resultado la reforma de algunos artículos o cláusulas del CCT N° 80/93 "E". Tal como se señala más arriba, estas modificaciones fueron implementadas a partir de numerosas actas acuerdo firmadas entre fines de 1997 y el año 2000.

- Las **condiciones de trabajo** contempladas en el CCT N° 80/93 fueron modificadas en varias ocasiones. El 11 de Diciembre de 1997, Carlos Alberto Rossi, secretario general de la Federación de Obreros del Correo Oficial y Privados (FOECOP) firmó un acta acuerdo con Correo Argentino S.A. a partir de la cual FOECOP se comprometió, en primer lugar, a extender el período de prueba a 180 días, en los términos del art. 92 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, de todo el personal ingresante que pertenezca a la bolsa de trabajo de FOECOP y/o a las asociaciones adheridas a ésta. En segundo lugar, se acordó la creación de dos nuevas categorías de trabajadores: Empleado Inicial para distribución y Empleado Inicial para ventanilla. Los salarios básicos de estas dos nuevas categorías incluyen todos los adicionales individualizados en el CCT N° 80/93 "E"; sin embargo, los trabajadores que ingresaron en estas nuevas categorías podían permanecer por fuera de las categorías contempladas por el CCT N° 80/93 "E" por un período no mayor a los 24 meses. Se aclara que el personal contratado bajo estas categorías no podía superar el 30% de la dotación de personal permanente de la empresa. En tercer lugar, se acordó una jornada laboral de 48 horas, aumentando en 8 horas semanales el máximo establecido por convenio. Asimismo, se acordó que cuando un trabajador cumpliera tareas por una jornada de hasta 48 horas por semana, se le debía reconocer un adicional remunerativo proporcional a las horas laboradas por encima de las 36, sin que el mismo integre el concepto "salario básico" y, por ende, forme parte de la base de cálculo para los restantes adicionales. Esta acta acuerdo fue modificada por una nueva, firmada por Carlos Alberto Rossi y otros, el 12 de febrero de 1998 en donde se pactó que la empresa debía otorgar a los trabajadores, cuya jornada resulte prolongada, vales alimentarios en los términos de la Ley N° 24.700, y por un valor proporcional a la prolongación horaria determinada.

A partir del acta acuerdo firmada entre la empresa, Ramón Antonio Baldassini, secretario general de la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (FOECYT) y Jorge Dionisio Soria, secretario general de la Asociación Argentina de Trabajadores de Comunicaciones (AATRAC), el 15 de enero de 1998, las federaciones replicaron los acuerdos firmados por FOECOP.

Por su parte, Víctor Eduardo Jerez firmó el 30 de diciembre de 1997 un acta acuerdo con la empresa en donde se comprometió a extender el período de prueba a 180 días, en los términos del art. 92 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, para todo el personal ingresante

⁵³ "Cuando Macri se hizo cargo del Correo, el costo laboral alcanzaba al 80% de la facturación de la empresa, mientras que hoy ronda apenas el 40%". Declaraciones de Ramón Baldassini al diario La Nación, edición del 30/04/2000.

que pertenezca a la bolsa de trabajo de la FEJEPROC y/o de las asociaciones sindicales adheridas a ésta.

Años más tarde, la FOECYT y la AATRAC, de acuerdo a lo acordado entre la empresa y sus secretarios generales el 24 de enero de 2000, se comprometieron a extender (a cambio del cobro de algunos adicionales por parte de los trabajadores en cuestión) por 18 meses⁵⁴ el plazo estipulado para el ingreso de los trabajadores ubicados en las categorías mencionadas (Empleado Inicial para distribución y Empleado Inicial para ventanilla). En esa misma fecha, la FOECOP, a través de su secretario general, replica el acuerdo firmado por la FOECYT y la AATRAC.

- **El Régimen de Licencias, Justificaciones y Permisos** también sufrió algunas reformas durante este período. El 12 de marzo de 1998 la empresa firmó un acta acuerdo con Ramón Antonio Baldassini, secretario general de la FOECYT, y Carlos Juárez, secretario general de la AATRAC. En la misma acordaron dejar sin efecto el adicional por título universitario y modificar el art. 34 inc. 5 del CCT N° 80/93 “E”, de manera tal que el adicional por título de enseñanza media pasaba a ser válido sólo si el mismo era exigido para el desempeño de las funciones que cumplía cada trabajador. Asimismo, se aclaraba que el personal que ingresara con posterioridad a la fecha del acta acuerdo no gozaría de este adicional ni tendría derecho a compensación alguna.

En el artículo tercero del acta acuerdo, se pactó la adaptación del régimen de licencia ordinaria a las disposiciones legales vigentes sobre la materia, quedando anulado el régimen acordado por convenio. Se aclaró que el personal, cuya relación laboral se encuentra vigente a la fecha de la firma del acta, tenía derecho a una compensación económica complementaria que consistía en una suma equivalente a la cantidad de días que por aplicación del régimen convencional anterior (art. 17 CCT N° 80/93 “E”) le hubiera correspondido por encima del régimen vigente (Ley de Contrato de Trabajo).

Asimismo, en el artículo cuarto se acordó que el suplemento por antigüedad (establecido en el art. 34 inc. 2 del CCT N° 80/93 “E”), que se abonaba al personal que a la fecha se encontraba en relación de dependencia con la empresa, se mantendría como suma fija mensual durante el término de dos años, independientemente de la antigüedad que se adquiriera durante dicho plazo. Vencido el plazo de dos años se restablecía la vigencia de lo establecido en el CCT N° 80/93 “E”. En este sentido se afirmaba que, en caso de modificarse la categoría y/o el salario básico durante el plazo previsto, ello no alteraba y por ende no incrementaba el valor adicional en cuestión. A su vez, se pactó que el personal que ingresaba con posterioridad a la fecha de la firma del acta acuerdo tendría derecho al cobro de este adicional una vez cumplidos dos años de antigüedad en la empresa, o sea, a partir del tercer año.

En el artículo quinto, y en relación con el inciso 3) del art. 34 del CCT N° 80/93 “E” (*adicional por zona inhóspita o desfavorable*), las partes convinieron que el mismo no sería de aplicación al personal que se incorporara a la Empresa a partir de la fecha del acta acuerdo,

⁵⁴ A partir de la fecha del acta acuerdo (24/01/2000).

abonándose a dicho personal en concepto de adicional por zonas bonificadas los porcentajes y/o montos establecidos por la legislación nacional vigente o que se establezca en el futuro.

A su vez, en el artículo sexto, se acordó modificar las condiciones a las que estaría sujeto el cobro del Premio por Asistencia previsto en el art. 35 del CCT N° 80/93 "E", de manera tal que el trabajador tuviera derecho al cobro del 5% mensual del salario básico de su categoría (en lugar del 15% estipulado por convenio).

En el artículo octavo del acta acuerdo, se dejó sin efecto el art. 31 del CCT N° 80/93 "E" (*licencia por enfermedad o accidente inculpable*), quedando vigentes las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo.

Por otra parte, en el artículo noveno, la empresa se comprometió a informar a las entidades signatarias del acta acuerdo, en el caso de tercerizar determinados servicios, y a priorizar los emprendimientos de los trabajadores en las contrataciones que se realicen.

Finalmente, en el artículo décimo, las asociaciones sindicales firmantes se comprometieron a gestionar el reconocimiento de los mayores costos que resultaran necesarios para afrontar la transformación empresaria requerida para la modernización de la empresa, el mejoramiento de la productividad, la competitividad y la adecuación técnica, hasta que se dictaran las normas o actos de gobierno que compensen dichos efectos y permitan el equilibrio económico financiero de la concesión, asegurando los resultados futuros de los que habría de participar el personal a través del Programa de Propiedad Participada (ver Capítulo I).

El 17 de marzo de 1998 la FEJEPROC, por intermedio de su secretario general Víctor Eduardo Jerez, firmó un acta acuerdo con la empresa donde adhiere a todas las condiciones descriptas.

- El artículo 55 del Convenio Colectivo N° 80/93 "E", aseguraba la creación de un **Fondo Especial** que contaba con el aporte, por parte de la empresa, de 2,5% sobre los salarios sujetos a retenciones jubilatorias, con destino a las Asociaciones Sindicales, cuyo porcentual de afectación sería reservado para actividades culturales, de esparcimiento u otras necesidades sociales del personal. El 11 de diciembre de 1997 la FOECOP, a través de su secretario general Carlos Alberto Rossi, firmó un acta acuerdo con la empresa donde las partes convinieron en dejar sin efecto la contribución equivalente al 2,5% sobre las remuneraciones del personal representado por FOECOP, derogándose así lo dispuesto en el art. 55 del CCT N° 80/93 "E" respecto de los trabajadores representados por esta federación.

Por su parte, la FEJEPROC, a través de su secretario general Víctor Eduardo Jerez, firmó un acta acuerdo con la empresa el 30 de diciembre de 1997, donde las partes convinieron en derogar la contribución empresaria prevista en el art. 55 del CCT N° 80/93 "E". En un acta acuerdo celebrada en la misma fecha y entre las mismas partes, la empresa se obligó a abonar a la FEJEPROC la suma de \$30.000 mensuales (destinados a actividades culturales, de esparcimiento u otras necesidades sociales del personal comprendido en el ámbito de representación sindical de la FEJEPROC). Se acordó, a su vez, que esta obligación tendría carácter temporario por el período de vigencia desde la fecha de homologación de la presente y hasta el 30 de junio de 1998 (inclusive), acordándose que la misma no mantendrá su vigencia más allá esa fecha.

- El 10 de noviembre de 1998, por medio del Decreto N° 1.327/98, se dispuso que la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se hiciera cargo del pago de las prestaciones complementarias correspondientes a los beneficiarios de la **Caja Complementaria de Previsión para el Personal de la Jurisdicción Comunicaciones** (en adelante, CAPRECOM) en forma retroactiva al 1° de septiembre de 1997. Hasta ese momento, en función de lo reglamentado por el CCT N° 80/93, la citada responsabilidad correspondía a la empresa e implicaba un traspaso de cerca de \$14.500.000 anuales.⁵⁵ Asimismo, el art. 2° del mismo decreto agregaba que “como consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente, aclárese que el gasto que demande la ejecución del mismo deberá ser atendido dentro de las asignaciones presupuestarias previstas en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para los ejercicios 1998 y 1999.”

Previendo el dictado de esta resolución, la FOECOP, el 11 de diciembre de 1997 firmó, por intermedio de su secretario general Carlos Alberto Rossi, un acta acuerdo con la empresa pactando que, en el caso en que se traspase al ANSES el personal beneficiario de las prestaciones, las partes convienen en derogar a partir de la fecha de traspaso la obligación de contribución a cargo de la empresa (la contribución empresaria alcanza al 6% de las remuneraciones del personal comprendido en el ámbito de actuación de la FOECOP y de sus sindicatos adheridos) con destino a la CAPRECOM, de acuerdo a lo previsto en el art. 56 del CCT N° 80/93 “E”. En esta misma acta acuerdo, la FOECOP se comprometió a convocar a la formación de una comisión a los efectos de analizar las pautas del traspaso del personal beneficiario de la actual CAPRECOM, especialmente en lo referente a la continuidad de los aportes del personal destinados a su financiamiento y al análisis de los grupos de personal afectado, como ser: a) actuales beneficiarios; b) personal en actividad; c) personal en actividad con escasa cantidad de aportes y distantes de su probabilidad de acceder a un beneficio previsional. Se sostiene en forma aclaratoria que será materia de estudio de la Comisión el establecimiento, con carácter optativo y voluntario, del aporte personal de cada trabajador y/o modificar las actuales pautas del régimen de la CAPRECOM transformando el mismo en cuentas de capitalización individual.

Por su parte, la FEJEPROC, representada por su secretario general Víctor Eduardo Jerez, firmó un acta acuerdo con la empresa el 30 de diciembre de 1997 donde convinieron que la empresa se comprometía a gestionar el traspaso a la ANSES tanto de los beneficiarios de las prestaciones complementarias que poseía CAPRECOM al momento de efectivizarse tales traspasos, como así también de aquellas prestaciones que correspondieran al personal con derecho adquirido a las mismas a la fecha de esta transferencia. Acordaron, también, que la ANSES asuma, por resolución respectiva, la obligación de abonar a dichos beneficiarios el haber complementario en las mismas condiciones y términos que lo hacía la CAPRECOM. Más adelante, y dado el supuesto de dicho traspaso, las partes convienen en suspender la obligación de contribución patronal a cargo de Correo Argentino S.A. prevista en el art. 56 del

⁵⁵ "(...) firmamos un acuerdo por el cual se dejó sin efecto el pago de caja compensatoria (se trata de \$14.400.000 millones anuales para la caja de prestaciones complementarias a la jubilación de los cuales se hizo cargo el Gobierno)." Declaraciones de Ramón Baldassini al diario La Nación, edición del 30/04/2000.

CCT N° 80/93 “E”, mientras el Correo Oficial de la República Argentina (ex-ENCOTEL; ex-ENCOTESA) se encuentre bajo la figura de concesión de sus servicios.

Finalmente, el 15 de febrero de 1998 el secretario general de la FOECYT, Ramón Antonio Baldassini, y el secretario general de la AATRAC, Jorge Dionisio Soria, firmaron un acta con la empresa y acordaron que la misma debía cesar su contribución a CAPRECOM en oportunidad en que el Estado Nacional absorbiera la totalidad de los beneficiarios que a la fecha de absorción se encuentren cobrando su beneficio. El pago que el Estado debía realizar no podría ser inferior al que percibían a la fecha de la transferencia los jubilados y pensionados. Mientras tanto, la empresa continuaba siendo agente de retención de lo que abonaban los trabajadores a CAPRECOM en virtud de las normas convencionales vigentes. Por último, se aclaraba que la contribución empresaria que se deroga comprendía el 6% sobre las remuneraciones totales abonadas al personal de la empresa.

En efecto, el conjunto de las reformas aplicadas al CCT N° 80/93 implicaron, sin lugar a dudas, un deterioro considerable de las condiciones de trabajo del personal del correo oficial. En algunos casos, las modificaciones apuntaron a igualar, reformando las condiciones establecidas en el CCT N° 80/93, los derechos laborales de los trabajadores a las condiciones reglamentadas por la Ley Nacional de Contrato de Trabajo. En muchos de sus artículos, esta ley enuncia condiciones generales que dan lugar a diversas interpretaciones o asegura una serie de condiciones de trabajo que, casualmente, se diferencian notablemente (y desfavorablemente) de las adquiridas por los trabajadores postales en el CCT N° 80/93.

De una u otra forma, las modificaciones a este convenio aseguraron una millonaria transferencia de ingresos a favor de la empresa concesionaria y en perjuicio del Estado Nacional y de los trabajadores. Las nuevas condiciones pactadas no parecen haber sido reformuladas luego de la rescisión, por parte del gobierno, de la concesión del operador histórico a la empresa Correo Argentino S.A. (CASA).

III.4. El mercado postal y la tercerización de actividades como parte de la precarización de las condiciones laborales

La subcontratación suele considerarse, en el mundo empresarial, como un mecanismo de reducción de costos. Es decir, se persigue el abaratamiento del gasto salarial pero, fundamentalmente, se orienta a disminuir el “riesgo” que representa la contratación de personal asalariado trasladando esas responsabilidades y costos a otras empresas. Este último aspecto y no el primero, sumado a negocios irregulares, constituyen componentes decisivos para comprender el comportamiento de este fenómeno en el mercado postal argentino y, particularmente, en el operador histórico.

La subcontratación de servicios del correo oficial comenzó con la liberalización del mercado y, en alguna medida, formó parte de la estrategia de desregulación. Durante la segunda mitad de la década de 1970, bajo el supuesto de una insuficiente cobertura de servicio, el correo desmonopolizó el mercado permitiendo el ingreso de capitales privados (*permissionarias*) en las zonas periféricas, es decir, en aquellas regiones sin distribución postal. Sin embargo, lejos

de absorber los mercados vírgenes, se constituyeron en la competencia del operador estatal en las zonas de mayor rentabilidad.⁵⁶

Por acción u omisión, esta situación desventajosa para el operador histórico dio lugar a una paulatina destrucción de la flota automotor del correo oficial y permitió la posterior subcontratación del sistema de transporte. De esta forma, en abril de 1983, ENCOTEL llamó a licitación pública N° 6/83 para la prestación de servicios de transporte por vía terrestre en todo el país, siendo adjudicada, por el término de 5 años, a la firma Villalonga Furlong S.A. (Resolución N° 1440-E/83). Al respecto, Antonio Sidero sostiene que “a días del traspaso del gobierno a las autoridades democráticas electas, los funcionarios de la dictadura militar firmaron contratos leoninos de transporte, con desmesurados costos y exigencias para el contratante, siendo beneficiada la empresa Villalonga Furlong, pasándose a pagar siete veces más por igual calidad de transporte. Luego vendrían contratos similares con otras empresas como OCA, OCASA, SKY CAB y ANDREANI.”⁵⁷

A su vez, por medio de las adjudicaciones a Villalonga Furlong S.A. y OCASA (se le adjudicó el monopolio del transporte pre y pos aéreo en todo el país), el mismo grupo empresario (ligado a Alfredo Yabrán) controló el sistema de transporte postal en su totalidad. A juicio de Víctor Jerez, Secretario General de la Federación del Personal Jerárquico, Técnico y Profesional del Correo Oficial y Radio Nacional, “esto fue una transferencia de fondos desde el correo estatal a este empresario. Es decir, que él logra controlar totalmente el transporte del correo mediante el contrato con Villalonga Furlong y el pre y pos aéreo con OCASA, o sea que todas las empresas de él hacían el transporte del correo. Entonces ahí sufrimos no sólo porque se pagaban precios que no se correspondían con los que venía pagando el correo por el transporte, aumentando el gasto, sino que además sufrimos el saqueo de nuestra propia correspondencia, (...) empieza el robo masivo de los dineros que mandaba la gente en los envíos postales. (...) Y empieza un saqueo enorme y un desprestigio total para el correo.”⁵⁸

A partir de graves irregularidades aducidas⁵⁹ por el administrador Ignacio Efraín Ortiz, designado durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), se dispuso, por Resolución

⁵⁶ “La excusa utilizada fue que el crecimiento de las poblaciones, en cuanto a la superficie que ocupan, fue dejando en las ciudades zonas periféricas sin distribución postal, por considerárselas fuera del radio establecido para las entregas. (...) Se dio así ingreso a las Permissionarias de la Encotel, con la finalidad de permitir el reparto de envíos en esos lugares, pero éstas lejos de hacerlo, comenzaron a tomar el mercado en las zonas céntricas de las grandes ciudades por ser las más rentables, quedando los *fuera de radio* prácticamente en la misma situación original.” Sidero Antonio (1997), op. cit.

⁵⁷ Sidero Antonio (1997), op. cit.

⁵⁸ Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁵⁹ En un comunicado interno se indicaba: “Los motivos esgrimidos para justificar la contratación están fundados en la falacia de argumentación que inducía a interpretar que la contratación tenía por único objeto cubrir emergencias con carácter eventual y transitorio y referidas sólo a veinte líneas de transporte para atender un servicio específico y especial en la Provincia de Buenos Aires, (...) para minimizar los costos se indujo a creer que únicamente se utilizarían 26 vehículos con lo que el compromiso presupuestario del gasto –gasto total de la licitación– se hizo sobre esa cantidad de vehículos; no obstante, durante la ejecución del contrato se libraron 195 órdenes de prestación que demandaron más de 200 camiones diarios. (...) Las especificidades técnicas, las cláusulas particulares y las modificaciones introducidas al pliego de base y al contrato tipo –establecido obligatoriamente para este tipo de contrato–, sutilmente adaptadas mediante construcciones gramaticales ambiguas e imprecisas, permitieron intencionadamente la subcontratación de la mayor parte de los vehículos –77% de los servicios– los que en numerosos casos recayeron en antiguos contratistas de ENCOTEL, ahora al servicio de Villalonga Furlong S.A., que percibe por esta prestación una suma exorbitantemente mayor a la que hasta el día anterior percibía de ENCOTEL el transportista.” Al respecto véase, Sidero Antonio (1997), op. cit.

N° 1266-E/85, la rescisión del contrato adjudicado y hasta allí ejecutado por la actora por las siguientes causales: a) vicios en el llamado a licitación; b) irregularidades en la oferta de Villalonga Furlong S.A., y c) incumplimiento culposo de los deberes de esta última.

Posteriormente, durante la privatización del correo oficial, comenzó una nueva etapa de subcontrataciones y desvinculaciones de actividades por parte del operador oficial, dando lugar a la creación de “empresas satélites” encargadas de distintas funciones, como el estratégico sistema de transporte y logística (Logística de Avanzada S.A.)⁶⁰, el mantenimiento del sistema informático (Itron S.A. y luego, con la fusión del Grupo Macri y Siemens en 1999, Siemens IT Solutions and Services S.A.) y la contratación de personal eventual (Byton S.A.).

En este último caso, se estableció la utilización de la Bolsa de Trabajo bajo responsabilidad de la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (FOECYT), por medio de la cual tenía las facultades para contratar personal temporario⁶¹. Concretamente, en el año 2000, en el marco del proceso preventivo de crisis, se celebró el acuerdo entre Correo Argentino S.A. y FOECYT, que fuera homologado por Resolución N° 158/00 de la Subsecretaría de Relaciones Laborales (Expediente N° 1.031.488/MTEySS/2000).

Sin embargo, el ingreso masivo de personal eventual había comenzado en 1993, es decir, en forma previa a la concesión del operador histórico. En este sentido, Arturo Puricelli, presidente de ENCOTESA, explicaba ante la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados en 1996: “la dotación de la empresa a marzo de 1996 alcanzaba a 20.393 agentes o sea 5.100 menos que en 1993, pero señalaba que también desde 1993 se habían incorporado 5.584 agentes. O sea que la empresa expulsó o permitió el retiro de 11.604 empleados (...) e incorporó, en cambio, otros 5.941 entre empedados por convenio (841), fuera de convenio (1.230) y contratados eventuales (3.503).”⁶²

Por último, cabe señalar que, como se mencionó anteriormente, la empresa Logística de Avanzada S.A., prestataria del servicio de transporte terrestre de correspondencia durante la concesión del servicio postal, no sólo renovó los términos del contrato con el reestatizado correo oficial, sino que, a su vez, bajo el Pedido Abierto N° 4400000049, del 3 de diciembre de 2004, se integraron a las funciones de la misma los servicios de custodia vehicular y seguimiento satelital.

Al respecto, en un informe sobre el Correo Oficial de la República Argentina S.A., realizado por la Auditoría General de la Nación el 23 de abril de 2007, se observa en sus consideraciones finales que: “El procedimiento de compras de la empresa auditada presenta un razonable grado de adecuación a los principios jurídicos de publicidad, equidad, transparencia, eficiencia, eficacia, economía y competencia de aplicación en la materia

⁶⁰ A juicio de Víctor Jerez (FEJEPROC): “Ahí evidentemente hay un negocio. En cuanto al transporte, nos notifican desde el Ministerio de Trabajo de que se había llegado a una alianza estratégica con la empresa OCA y que iban a hacer el transporte en conjunto, y que esa alianza consistía en que iba a haber una sola empresa de transporte para distribuir la correspondencia. (...) Y con esa alianza estratégica crean LDA (Logística De Avanzada S.A.), que los “malos” le decían “Logística Don Alfredo” y hoy sigue haciendo el transporte LDA.”

⁶¹ Según Héctor Di Paola (FOECYT): “la contratación de personal mediante agencias de empleo comienza con la privatización. Entre esas modificaciones que hubo en el convenio durante la concesión (...) le quedó a FOECYT la bolsa de trabajo para determinadas categorías del correo y la potestad de designar gente cuando hacía falta. (...) Supongamos que les pagan 10 a ellos y al correo le cobran 20. Todos son con contrato eventual.”

⁶² Sidero Antonio (1997), op. cit.

siendo deseable para su optimización la reglamentación de la utilización de excepciones y un mayor grado de formalización de las decisiones y sus fundamentos. En este sentido, el análisis de la razonabilidad económica de los precios ofertados y el control de las obligaciones asumidas por el adjudicatario del transporte terrestre de correspondencia, custodia vehicular y seguimiento satelital [Logística de Avanzada S.A.], se identifican como los aspectos más relevantes para impulsar su reglamentación.”

En efecto, se pueden mencionar diversos aspectos negativos que tuvo la tercerización de servicios sobre la dinámica económica y funcional del correo oficial. Sin embargo, la consecuencia más perjudicial de la misma fue la imposibilidad de presentarse a diversas licitaciones públicas debido a que las cláusulas limitativas de las mismas exigen, entre otras, “la propiedad del transporte sin admitirse subcontratación”. De esta forma, el operador histórico pierde competitividad empresarial en negocios de escala⁶³.

⁶³ El entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, durante su denuncia formal, ante la cámara de diputados del Congreso Nacional, contra las mafias enquistadas en el correo, afirmó: “Siendo Cucchiatti presidente de Encotel le preguntaba por qué la empresa no se presentaba en las licitaciones que hacía el Estado. Resulta que las bases estaban redactadas de tal forma que no se podía presentar Encotel. Por ejemplo, algún administrador anterior había vendido toda la flota propia y contratado como transporte a la flota de sus competidores. Y luego las bases de las licitaciones que hacían la DGI, Banco Hipotecario, etc. exigían tener flota propia. Entonces Encotel no se podía presentar.” Ver Sidero Antonio (1997), op. cit.

IV. MARCO REGULATORIO, SERVICIO UNIVERSAL Y ENTE DE CONTROL

IV. 1. Marco regulatorio del mercado postal

Si bien en el año 2000 se debatió en el Parlamento un Proyecto de Ley de un nuevo Marco Regulatorio del servicio postal, llegándose a convocar a una Audiencia Pública para su consideración (Decreto N° 233/00) y habiéndose presentados diversos proyectos de ley al respecto⁶⁴, el proyecto original perdió estado parlamentario y ninguna de las propuestas tuvo resolución satisfactoria. Esto significó que continuara vigente la normativa sancionada durante los años noventa, marcada por las reformas estructurales de claro cuño neoliberal y, específicamente, por el escenario impuesto por la desmonopolización, la desregulación del mercado postal y la privatización del correo oficial.

En efecto, las principales normativas vigentes relativas al marco operativo de la actividad postal remiten, como se analizó en el Capítulo I, a las Leyes N° 20.216 (de 1973) y 22.005 (de 1979) y, fundamentalmente, a una serie de decretos⁶⁵ que, en muchos casos, además de ciertas disposiciones específicas modificaron parcialmente algunas de las normas que le precedían. Naturalmente a estos se le adicionan los sucesivos decretos por los que se fue estableciendo el carácter “temporario” de la prestación del servicio del correo oficial a cargo de una empresa pública (ver Anexo I).

Así, más allá de la sucesión de decretos específicos, las orientaciones estratégicas sobre las que los mismos se han sustentaron, remitían a la desmonopolización del mercado, a la desregulación y liberalización del mismo y, como instancia superadora de lo precedente, a la privatización del correo oficial. En todo caso, lo que podría resultar en cierta forma paradójico es que una vez que este último revirtió nuevamente a la gestión de una empresa pública, a partir de la rescisión del contrato de concesión, el andamiaje normativo no sufrió mayores alteraciones. Es más, el carácter “temporario” bajo el que la empresa estatal CORASA se hizo cargo de la prestación del servicio (temporalidad que se ha venido renovando al cabo de más de un lustro), parecería reflejar una falta de decisión política efectiva en lo relativo al futuro del correo oficial y, en ese marco, la opción por mantener inalterado el *statu-quo normativo y regulatorio* de los años noventa.

Ello incluso se ve reflejado en el hecho de que la mayor parte de los decretos señalados precedentemente y reseñados en el Capítulo I tenían como base de sustento legal la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, la misma que contextualizó normativamente el vasto y acelerado programa de privatizaciones desarrollado en el país desde fines de los años ochenta.

Al respecto, González Moras, J.M.⁶⁶ señala: “Por un lado, tenemos que la competencia general sobre la materia postal corresponde al Congreso Nacional; por otro que el propio

⁶⁴ Como, por ejemplo, los presentados por la diputada Margarita Stolbizer y otros (expediente 0874-D-04; T.P. N° 14); el diputado Federico Pinedo (expediente 2237-D-04; T.P. N° 41); el Diputado Mario Cafiero y otros (expediente 4369-D-04; T.P. N° 93).

⁶⁵ Decreto N° 214/92 luego derogado por el N° 1.187/93, el N° 2.247/93 que modifica dos artículos del precedente, el N° 115/97 que establece el marco normativo vigente para el mercado postal, y el N° 265/97 por el que se convocó a licitación pública para la privatización por concesión del correo oficial y se establecieron las condiciones del Servicio Postal Básico Universal

⁶⁶ Ver González Moras, Juan M. (2001), op. cit.

Congreso en realidad prácticamente no ha intervenido en el nuevo diseño del marco normativo (su intervención es más que indirecta si tenemos en cuenta que los decretos citados, para modificar la ley de correos 20.216 sólo se apoyan en la ley 23.696 de reforma del Estado que, puntualmente nada previó respecto de la actividad postal), rediseño que ha desarrollado el Poder Ejecutivo Nacional”.

En ese marco, desde la pionera Ley N° 22.005 de fines de los años setenta que introdujo la posibilidad de delegación de servicios postales a terceros y del Decreto N° 1.842/87 –de desmonopolización de los servicios públicos prestados por empresas estatales– bajo la figura de permisionarios de la ex estatal ENCOTEL, comenzaron a irrumpir operadores privados que, sin duda, es recién a partir de 1993 (más precisamente, con la sanción del Decreto N° 1.187/93 –liberalización de precios, creación del Registro Nacional de Prestadores Postales, establecimiento del SPBU–) cuando el marco regulatorio del sector viabilizó e, incluso, incentivó la presencia de operadores postales privados, con un muy bajo costo de ingreso al mercado (el pago de 5.000 pesos anuales y el cumplimiento de una normativa por demás permisiva y, como se analizará más adelante, con escaso control público).

La posterior sucesión de decretos presidenciales se enmarcó, fundamentalmente, en el propio proceso de privatización del correo oficial y en la incorporación de ciertas precisiones o modificaciones en la conceptualización del Servicio Postal Básico Universal (cambios introducidos por los Decretos N° 115/97 y N° 265/97 al artículo 8° del Decreto N° 1.187/93).

A este último respecto, cabe resaltar que la redacción definitiva (y vigente) del mismo es la siguiente: “En todo el territorio de la República Argentina, el Correo Argentino, como prestador oficial de servicios postales, telegráficos y monetarios, prestará sin exclusividad y en forma obligatoria el Servicio Postal Universal de correspondencia simple de hasta veinte (20) gramos por unidad, telegramas simples de hasta veinte (20) palabras y los giros postales de hasta mil pesos (\$ 1.000.-). El precio de estos servicios no podrá ser superior a los que actualmente tiene ENCOTESA, que por la carta simple de veinte (20) gramos por unidad, es de setenta y cinco (\$ 0,75). Esos precios máximos deberán ser revisados cada tres años a partir del otorgamiento de la concesión del Correo, a fin de reducirlos en la misma proporción en que disminuyan los costos del concesionario”.

En relación con este último servicio cabe incorporar una serie de observaciones. En primer lugar, la que se vincula con lo acotado de los servicios incluidos en la condición de universalidad de acceso (a precio asequible para todos los usuarios).⁶⁷ En segundo lugar, la que se vincula con los consiguientes valores tarifarios que, de hecho, estuvieron vigentes durante más de 14 años. De allí que si bien se señala en el régimen normativo que la prestación del SPBU por parte del correo oficial es “sin exclusividad” en la práctica terminó siendo monopólica por razones de costo. Ello remite a la consideración de otra peculiaridad. A fines de julio de 2007, el Directorio de CORASA decidió, contando con la “aprobación verbal de las autoridades nacionales”⁶⁸, modificar el cuadro tarifario de los servicios

⁶⁷ A simple título ilustrativo, resultan ínfimos respecto a los vigentes en España (Ley 24/98 de Servicio Postal Universal) o el Decreto Legislativo N° 261/99 correspondiente a Italia, siempre en el marco de las directivas impartidas por la Unión Europea en la materia.

⁶⁸ Dr. Guillermo Mónico, asesor externo del Directorio de CORASA (entrevista realizada 27/02/2009).

prestados por el correo oficial. Entre las tarifas modificadas se encuentra, entre otras, la carta simple de hasta 20 gramos que se incrementó en un 33% (pasó a costar un peso). También se incrementaron los costos de las cartas certificadas plus y expreso plus, la carta documento, etc. En promedio, los aumentos fueron de alrededor del 33%.

En tercer lugar, en los considerandos del Decreto N° 1.187/93 se señalaba que, la entonces, “ENCOTESA debe prestar servicios postales de carácter universal, por lo cual le corresponde una compensación por parte del Tesoro Nacional, para afrontar los costos derivados de los mismos”. Sin embargo, el articulado vigente del propio decreto⁶⁹, así como posteriores normas relacionadas con los servicios postales y el rol del correo oficial, nada dicen al respecto. En ese sentido, tal como se desprende de declaraciones del Dr. Di Cola, presidente del directorio de CORASA: “El hecho de poder desde una empresa estatal competir en igualdad de condiciones con el privado eso sólo ya asusta. Para nosotros como país, es un salto gigantesco, y hacerlo en condiciones igualitarias, y sin que tengamos que pedir dinero al *tesoro nacional* es muy importante. Porque el correo no tiene por que dar ganancia pero tampoco tiene porqué dar pérdidas. Tiene que prestar un servicio en condiciones razonables, con eficiencia y con tarifas más baratas que el privado. Entonces también cumplimos un importante rol de una empresa testigo, por que si la carta simple privada cuesta tres, cuatro veces más que la nuestra estando nosotros conteniendo el precio, ¿cuánto valdría si no existiera el correo argentino? (...) En el sector minorista somos líderes absolutos, tenemos más del 90% del mercado. En esto ayuda la enorme red que conforma el correo con sus 1500 sucursales propias y más de 5000 bocas de venta franquiciadas en todo el país. Nosotros garantizamos el servicio postal básico universal pero a su vez competimos con el privado. Lógicamente que la competencia se da en las porciones del mercado que hay posibilidad de rentabilidad, por que es allí donde está el privado, las grandes ciudades, los centros urbanos importantes; en el resto del país estamos solos” (cursivas propias)⁷⁰.

En cuarto término, tomando como parámetro de referencia las propias auditorías de control realizadas en 2007 por la CNC (ver próxima Sección), los estándares de calidad de prestación del SPBU por parte de CORASA, por lo menos en lo referido a la carta simple, parecen bastante lejanos de los estándares esperables e, incluso, del que debería exigírsele satisfacer a la empresa pública prestadora de los mismos.

IV.2. Ente de control del mercado postal

En la primera Sección se describieron los cambios formales de la institucionalidad de la autoridad pública competente en el mercado postal. Originalmente, se trató de la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT), en la órbita del, entonces, Ministerio de Economía

⁶⁹ Al respecto cabe incorporar un interesante comentario. En su formulación original, luego modificada por los Decretos N° 115/97 y 265/97, el artículo 8° del Decreto N° 1.187/93, señalaba que “La Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTESA) percibirá anualmente una compensación a cargo del Tesoro Nacional, por la prestación de servicios postales de carácter universal, la que guardará relación con el Importe total del Impuesto al Valor Agregado que por venta de servicios postales sea declarado por las empresas inscriptas en el Registro creado por el presente Decreto correspondientes al año calendario inmediato anterior. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos fijará la mencionada compensación”.

⁷⁰ Tomado de Castellani, Ana (2008); op. cit., reportaje Actitud (01/08/2007).

y Obras y Servicios Públicos, a través de la Subsecretaría de Comunicaciones dependiente de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. Con posterioridad, a partir de la creación de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), la misma pasó a constituirse en organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, asumiendo las competencias, facultades, derechos y obligaciones de, entre otras, la CNCT. En la actualidad, la Secretaría de Comunicaciones depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Si bien el tema será retomado más adelante, la designación de los funcionarios responsables de ambas Comisiones era responsabilidad directa del Poder Ejecutivo Nacional.

De todas maneras, más allá de esos aspectos formales, cabe realizar algunas precisiones en torno a, en primer lugar, las funciones que se le asignaban a, en un caso, la propia CNCT y, en el otro, la CNC a través de la Gerencia de Servicios Postales y, a partir de ello, discernir en cuanto a la diferenciación entre una agencia de control, fiscalización y sanción respecto a lo que la bibliografía en la materia reconoce como un ente regulador.

Así, consideradas ambas como, en sus respectivos momentos, autoridades de aplicación del sistema y, más allá de las modificaciones estrictamente institucionales (originalmente la CNCT, luego en la CNC, con carácter de gerencia de servicios postales), no cabría referirse a su condición, en la actualidad, de agencia o ente regulador. Originalmente, cuando fuera creada la CNCT (Decreto N° 214/92, particularmente en su artículo 4°) así como en el Decreto N° 1.187/93, se contemplaba la inclusión de capacidad regulatoria a dicho ente. A partir de la creación de la CNC (Decreto N° 660/96), como resultado de la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), el Comité Federal de Radiodifusión y la propia CNCT y, más precisamente, al reglamentarse el funcionamiento de la CNC (Decreto N° 80/97), es donde se explicitan las funciones de esta última en el mercado postal.

Desde su creación, la CNCT, al amparo del artículo 4° del Decreto N° 214/92, tenía como función ser la “autoridad de aplicación del marco regulatorio de toda la actividad postal alcanzada por la Ley N° 20.216”. Asimismo debía: “fijar los cuadros tarifarios mínimos de los distintos servicios”; “proponer modificaciones u otras iniciativas vinculadas al marco regulatorio de la actividad postal”; “interpretar las normas reglamentarias en materia postal”; “revisar los planes anuales de inversión de las empresas concesionarias, a efectos de verificar si los mismos se adecuan a las metas de servicio establecidas en la concesión otorgada”. En otros términos, por lo menos en su formulación, se trataba potencialmente de una agencia de regulación del mercado postal.

La CNC, bajo el Decreto N° 80/97 establece, en su artículo 8°, que “en materia postal ejercerá el poder de policía controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y reglamentaciones, y fiscalizando la actividad realizada por el correo oficial y los prestadores privados de servicios postales, asegurando la calidad de las prestaciones y la observancia de los principios de regularidad, igualdad, generalidad y continuidad⁷¹ en el desarrollo de la

⁷¹ En realidad se trata de una conceptualización bastante imprecisa, en tanto coexisten en el mercado, un correo oficial (en manos privadas entre fines de 1997 y 2003, para revertir nuevamente, en una empresa pública) con prestadores privados que, en última instancia, conlleva obligaciones ciertas para el oficial (como el SPBU) y un régimen de competencia (oligopólica, en el resto de los segmentos de mercado). No existe, por tanto, una real

actividad e inviolabilidad y secreto postal”. Es decir, su rol era el de controlar y no el de regular. Actualmente, en la página *web* de la CNC, en lo relativo a sus funciones en materia postal, se explicita: “La CNC ejerce el Poder de Policía en materia postal y es Autoridad de Aplicación del Reglamento de Control del Correo Oficial y del Régimen de los Prestadores de Servicios Postales. Para el cumplimiento de dichos cometidos, a través de la Gerencia de Servicios Postales:

- * Fiscaliza el cumplimiento por parte del Correo Oficial, de los Prestadores de Servicios Postales y demás actores del mercado postal de las normas vigentes en la materia.
- * Administra el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.
- * Fiscaliza el cumplimiento por parte del Correo Oficial de las obligaciones emergentes del Decreto N° 1075/2003, mediante el que se dispuso la rescisión del Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Correo Argentino S.A. y la reasunción transitoria de la operación del Servicio Oficial de Correo.
- * Audita el cumplimiento de las condiciones y estándares de calidad en la prestación de los servicios postales.
- * Entiende en la aplicación del régimen sancionatorio previsto en las normas vigentes en materia postal.
- * Previene conductas anticompetitivas en el mercado postal y promueve su sanción en caso de que se verifiquen.
- * Asiste a la Autoridad Regulatoria en el dictado de normas reglamentarias de la actividad postal.
- * Asiste a la Secretaría de Comunicaciones en la representación del Estado Nacional ante los organismos internacionales que correspondan y en la elaboración y negociación de tratados, acuerdos, o convenios internacionales referidos a la actividad postal.
- * Elabora estudios e informes del mercado postal, en particular, el Informe Anual del Mercado Postal”.

En suma, y a diferencia de las funciones que había tenido originalmente a la CNCT, la actual CNC se limita a ejercer actividades de control, fiscalización y sanción. En ese sentido, no se reconoce entre las actuales atribuciones de la CNC ninguna tarea de regulación propiamente dicha, ni capacidad del organismo de intervenir en cuestiones centrales del proceso de prestación del servicio (ejercer algún tipo de control antimonopólico –en función de las particularidades sectoriales y en forma articulada con el órgano responsable de defensa de la competencia–, calcular y definir el valor de las tarifas del SPBU, definir y/o revisar o autorizar el plan de inversiones del correo oficial, etc.).

Ello no parece estar dissociado de otras experiencias locales vinculadas con la desregulación y fundamentalmente privatización de empresas prestadoras de servicios públicos. En efecto, no se trata de un fenómeno aislado de la impronta general que acompañó al programa de

diferenciación entre servicios monopólicos que finalmente terminan siéndolo como el SPBU en el ámbito del correo oficial, y servicios “en competencia”.

privatizaciones doméstico y, en particular, al papel asignado simbólicamente y discursivamente a la regulación pública. Las siguientes palabras del ex ministro de Justicia Rodolfo Barra son ilustrativas del margen de acción previsto desde el Poder Ejecutivo Nacional para estos organismos: "El ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule. En realidad, dentro del espíritu de la reforma del Estado deberían denominárselos entes desreguladores, ya que deben terminar de desmontar el aparato regulatorio contra-mercado construido a partir de los treinta. En esta perspectiva, deberíamos tender más a la desaparición de algunos de estos entes que a su crecimiento, en la medida en que la actividad sobre la que inciden retorne al pleno mundo del mercado."⁷²

La designación de las autoridades de la Comisión y el consiguiente grado de vinculación o dependencia del poder político surge como una segunda dimensión analítica. De acuerdo con las consideraciones del Decreto N° 660/96, la Comisión quedaba bajo la conducción de un directorio integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, tratándose de un ente con escaso grado de autonomía respecto del poder político. Sin embargo, la corta historia institucional del organismo mostró, en repetidas ocasiones, que trató de un organismo intervenido por el Poder Ejecutivo Nacional. Así, por ejemplo, en la actualidad sigue vigente el Decreto N° 521/02 que marcó la intervención de la CNC (el artículo 3° del mismo dispone "Interviéndose la Comisión Nacional de Comunicaciones, por el período de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, N° 25.561, a partir del dictado del presente") y asignó al interventor el ejercicio de las funciones y facultades conferidas al Presidente y al Directorio de dicho ente. Como se mencionó, esta reglamentación se mantiene aún vigente.

En efecto, recientemente, a través del Decreto N° 125/09, se prolongó la intervención del organismo hasta el 10 de diciembre del corriente año, aduciéndose que "el proceso de reorganización iniciado por la Intervención, se encuentra en pleno desarrollo e involucra aspectos fundamentales que hacen a la reformulación de procedimientos de auditoría y control sobre las telecomunicaciones y en materia postal. Que a fin de llevar a buen término las actividades de la Intervención, existen suficientes razones funcionales y operativas, que determinan la necesidad de continuar con la política de intervención de dicho organismo."

En suma, desde el punto de vista funcional e institucional, el grado de autonomía de la CNC es prácticamente inexistente constituyéndose, en realidad, en una dependencia "instrumental" de la propia Secretaría de Comunicaciones.

Más allá de estas consideraciones generales vinculadas con, por un lado, el carácter de órgano de control y no de regulación y, por otro, con la designación de las autoridades, corresponde incorporar algunas consideraciones sobre la actividad desplegada por la Comisión o, más precisamente, por la Gerencia de Servicios Postales.

Al respecto, en términos de su operatividad en materia de control y fiscalización del mercado postal se considerarán dos grandes planos: la recepción y tratamiento de los reclamos realizados por los usuarios de los servicios y las actividades propias de contralor de la calidad

⁷² Diario Clarín, edición del 24/11/1998.

del servicio. En ambos casos a partir de la información proporcionada por la propia Gerencia correspondiente al año 2007.

Tal como se desprende de la información proporcionada por el Cuadro N° IV.1, la cantidad de reclamos presentados ante la CNC es, en general, relativamente baja si se la compara con, por ejemplo, la cantidad de envíos postales registrados en un mismo año (por ejemplo, 450 reclamos en 2007, frente a casi 1.400 millones de piezas fiscales). Si bien de allí podría llegar a inferirse que la calidad y las bondades del servicio postal que se presta en el país no ameritarían la realización de reclamos en sede de la CNC, todo parecería indicar que ello está mucho más relacionado con problemas de información recibida por parte de los usuarios y/o del desinterés de estos últimos por recurrir al ente de control del servicio.

Cuadro N° IV.1. Argentina. Estado de situación en materia de reclamos y sanciones de la CNC en el mercado postal, 2007 (valores absolutos y porcentajes)

Indicadores	Correo oficial		Correos privados		TOTAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Reclamos pendientes al 31/12/06	123	38,3	198	61,7	321	100,0
Reclamos ingresados 2007	323	71,8	127	28,2	450	100,0
Reclamos cerrados 2007	263	73,5	95	26,5	358	100,0
Reclamos pendientes al 31/12/07	183	44,3	230	55,7	413	100,0
Pendientes 2007 en relación a 2006	148,8		116,2		128,7	

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal 2007.

Si bien de la información proporcionada por la CNC no surgen indicadores precisos relacionados con la naturaleza de los reclamos y las formas de resolución por parte del organismo, no deja de resultar significativo que, por un lado, casi las tres cuartas partes de los registrados en 2007 correspondan al correo oficial y, por el otro, la capacidad de gestión del organismo no resultó suficiente como para siquiera acompañar el bajo grado de recurrencia al mismo por parte de los usuarios (al cabo del año se resolvieron apenas 358, frente al ingreso de 450 reclamos).

Aún cuando, como se señaló, la CNC no brinda mayores precisiones al respecto, los reclamos más comunes fueron: 1) falta de entrega de correspondencia simple con vencimiento. Se trata de facturas de servicios o tarjetas de crédito que llegan a destino con posterioridad a la fecha de vencimiento. Sin embargo, por tratarse de envíos simples que son entregados bajo puerta, la CNC considera que no se puede saber la razón del inconveniente, solicitándole al correo respectivo “un control domiciliario”; 2) reclamos por sustracción del contenido. A juicio de la CNC son muy frecuentes; tratándose de envíos recibidos de conformidad por el destinatario (en algunos casos, expoliada y en otros sin signos de expoliación), en los que pudo detectarse la presencia de empresas que operan “en la clandestinidad”; 3) demoras considerables en la entrega, en tanto el prestador no cumple con el plazo estipulado. Al decir de la CNC “como la legislación no contempla indemnización al usuario por mora, en caso de ser considerable, se ordena al prestador devolver al usuario la tarifa abonada por el servicio.”

De todas maneras, tal vez el indicador más significativo de la actividad de la CNC en su papel de control de la prestación de los servicios postales remite a la consideración de los estándares de calidad de los mismos. A tal efecto, durante 2007, se realizaron sólo nueve operativos, todos ellos a partir de una muestra de 240 piezas, en todos los casos de cartas simples. Cuatro de ellos se realizaron en la provincia de Mendoza, igual cantidad en Tucumán

y el restante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comprendiendo en cinco oportunidades al correo oficial, y en dos casos a los principales operadores privados del sistema (OCA y Andreani). Se trata, en suma, de una muestra de 2.160 piezas postales sobre un total despachado en el año de más de 212,5 millones de cartas simples. Antes de analizar los resultados, cabe resaltar que sólo quedaron sujetos a contralor las tres mayores empresas del sector; lo que en principio denota un sesgo que, potencialmente, supondría una sobreestimación de la calidad media del servicio (en tanto cabe presumir que es en los restantes segmentos empresarios, de menor tamaño y con insuficiencias operativas, donde cabría esperar los menores estándares de calidad).

Sin embargo, tal como queda reflejado en el Cuadro N° IV.2, y haciendo abstracción de lo acotado y sesgado del control realizado por la CNC, los resultados obtenidos denotan la presencia de serios déficits en la materia.

Así, en cuanto a “confiabilidad”, el 8,1% de piezas postales de la muestra sujeta a control no llegó a destino, al tiempo que el 0,6% fue devuelta al remitente. Al respecto no se encontraron diferencias sustantivas entre el correo oficial y los correos privados.

Cuadro N° IV.2. Controles de calidad realizados por la CNC en 2007.
Confiabilidad, celeridad, irregularidades y eficiencia del servicio
 (valores absolutos y porcentajes)

	Confiabilidad			Celeridad			% de irregularidades	% de eficiencia
	Recibid.	Perdid.	Devuelt.	Dem. días (I)	Estand. (II)	(I)/(II)		
COT*	209	30	1	3,69	2,34	1,58	56,5	36,3
OCAT	228	12	0	3,95	2,20	1,80	49,1	26,7
COM	223	17	0	5,25	3,16	1,66	59,2	23,8
OCAM	204	30	6	4,06	2,26	1,80	38,2	28,9
COM	234	6	0	4,58	3,83	1,20	55,1	35,5
CAM	222	18	0	3,24	0,99	3,27	35,1	19,8
COT	192	46	2	4,01	2,09	1,92	75,0	29,2
CAT	231	6	3	3,19	1,31	2,44	35,9	17,3
COCABA	229	11	0	1,86	1,20	1,55	46,7	79,0
Prome	219,1	19,6	1,3	3,76	2,15	1,91	50,1	32,9
%	91,3	8,1	0,6					

* COT: Correo Oficial Tucumán, OCAT: OCA Tucumán, COM: Correo Oficial Mendoza; OCAM: OCA Mendoza; CAM: Correo Andreani Mendoza; CAT: Correo Andreani Tucumán, y COCABA: Correo Oficial Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a información de CNC, Informe Anual del Mercado Postal 2007

La “celeridad” de la entrega en su relación con los estándares medios de acuerdo al origen y destino de las piezas es otro indicador considerado. En un marco generalizado de demoras superiores a las acordadas o previstas, la *performance* relativa del correo oficial se ubica por encima de la de los correos privados donde, los mayores desvíos respecto a los estándares se registra en el caso de Andreani (en las dos muestras seleccionadas de tal empresa las demoras superan en uno y dos días los respectivos estándares). Más allá de esas diferencias cabe resaltar que, en promedio, la demora real prácticamente duplica a la estándar.

Por su parte, en lo que hace a “irregularidades” del servicio los resultados también son igualmente desalentadores en términos de la calidad del mismo. Más de la mitad del total de las piezas controladas revelan algún tipo de irregularidad y, en este caso, los mayores porcentajes corresponden, en promedio, al correo oficial. Es más, en los cuatro operativos

realizados a operadores privados las irregularidades se ubican por debajo de ese 50%, sin por ello dejar de ser significativas.

En este campo, a pesar de que no puedan precisarse promedios exactos, las mayores irregularidades se vinculan a las piezas mal fechadas y con “matasello ilegible”, aunque en algunos casos, también presenta porcentuales significativos la condición de “sin matasello” e, incluso, la de “matasello ilegible” y “mal fechadas”.

Por último, siempre en relación con los estándares comprometidos por los respectivos correos auditados, los porcentajes de “eficiencia” agregada del servicio son casi alarmantes (32,9%) destacándose al respecto, los muy bajos coeficientes del correo privado Andreani (por debajo del 20%) y de OCA (por debajo del 30%).

En síntesis, más allá de las insuficiencias del control desplegado por la CNC (cantidad de operativos y de muestras, circunscripción a los mayores operadores del país, etc.), los resultados obtenidos denotan la presencia de un servicio postal en la Argentina de mediana a baja calidad global.

V. EL PAPEL DE LOS SINDICATOS FRENTE AL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

La aplicación de las distintas leyes y decretos que desregularon el mercado postal en la Argentina, tuvo como consecuencia la emergencia de una realidad sindical que agrupa por separado a los trabajadores del correo oficial de los trabajadores de los correos privados. Dentro del operador histórico funcionan, en la actualidad, alrededor de 80 entidades gremiales que, a su vez, se agrupan en tres federaciones y una asociación. Por su parte, los trabajadores de los operadores privados están afiliados (en su gran mayoría) a la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios.

En cuanto a la representación gremial de los trabajadores del correo oficial, la Asociación Argentina de Telegrafistas, Radiotelegrafistas y Afines (AATRA), fundada el 3 de febrero de 1943, es considerada la entidad gremial (de segundo orden) más antigua del sector. De gran influencia en sus inicios, comenzó a perder fuerza a medida que los sistemas telegráficos y radiotelegráficos se fueron modernizando. Esta situación impulsó que, en el año 2000, a partir de una decisión aprobada por el Ministerio de Trabajo, la entidad pasara a llamarse Asociación Argentina de Trabajadores de Comunicaciones (en adelante, AATRAC), lo que le permitió ampliar el horizonte de afiliados. A la par de este cambio, la entidad desarrolló, para los trabajadores del correo, un conjunto de servicios sociales que le permiten mantener, hoy en día, un alto grado de afiliación en relación con las demás federaciones.

Por otra parte, la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (en adelante, FOECYT) inició sus actividades el 1 de abril de 1957 con el objetivo de agrupar a la totalidad de los trabajadores del ente estatal de correos y telecomunicaciones. Durante largos años fue la principal fuerza sindical hasta que en los inicios de la década de los años noventa, debido a diferencias entre sus dirigentes, un grupo de trabajadores fundó la Federación de Obreros del Correo Oficial y Privados (en adelante, FOECOP). Si bien, y tal como su nombre lo indica, esta nueva federación se propone afiliar no sólo a los trabajadores del correo oficial sino también a los privados, la realidad es que su principal base de afiliados corresponde a empleados del operador histórico, teniendo muy poca influencia en la realidad sindical de los correos privados.

A su vez, el 7 de junio de 1969 se fundó la Federación del Personal Jerárquico y Profesional de la Secretaría de Estado de Comunicaciones de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (en adelante, FEJEPROC). Creada, en un principio, con el objetivo de agrupar a las distintas organizaciones de los trabajadores jerárquicos, técnicos y profesionales dependientes de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación, del Servicio de la Obra Social y del Servicio de Radiodifusión, constituye, en términos cuantitativos, la federación con menor cantidad de afiliados.

Tanto la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios como las entidades gremiales mencionadas tuvieron un lugar destacado en las negociaciones que se iniciaron a partir de la aplicación del Decreto N° 1.187/93 que, tal como se analizó en el Capítulo I, liberalizó totalmente la actividad postal.

En noviembre de 1994 el Senado de la Nación dio media sanción a un proyecto de ley presentado con el objetivo de privatizar –por concesión– el correo oficial. A partir de este momento hasta abril de 1995, fecha en la que se presentó el último proyecto de ley con el fin de concretar la privatización, se abrió un período de debate, tanto en el interior del Congreso Nacional como fuera del mismo, que tuvo como ejes conflictivos la concesión del operador histórico y la redacción de un marco regulatorio para el mercado postal. El papel del capital extranjero en el mercado postal local, las responsabilidades y obligaciones del correo oficial concesionado y las características y exigencias que el proyecto de marco regulatorio impondría a las 250 empresas de correo privado fueron los temas que más acaloradas discusiones despertaron. Frente a esta situación, la actitud de los gremios fue diferente en cada caso.

Desde un primer momento, la FOECYT manifestó, a través de su Secretario General Ramón Baldassini, el apoyo al proyecto de concesión⁷³, sosteniendo que frente al peligro de la privatización, que implicaba la venta de la empresa en su totalidad, la alternativa que quedaba para preservar la empresa era su concesión⁷⁴. Consultado por la Comisión de Diputados que trató en revisión –en junio de 1995– el proyecto de concesión aprobado por la cámara de senadores en noviembre del año anterior, el representante de la FOECYT, Ramón Higinio Barrios, secretario gremial reemplazante en esos momentos de Ramón Baldassini, confirmaba el apoyo de su federación a la concesión del correo y exponía las ventajas de la misma. Desde su punto de vista, la concesión era la alternativa más adecuada tanto para los trabajadores del correo como para el futuro del mismo y aseguraba, a su vez, que por esta vía quedaba abierta la posibilidad de que el correo vuelva a manos del Estado en algún momento.⁷⁵

La decisión de apoyar abiertamente el proyecto de concesión abrió, dentro de esta federación, un fuerte conflicto que tuvo como consecuencia el alejamiento de una importante cantidad de sindicatos. Este hecho produjo el surgimiento de la FOECOP⁷⁶ que, junto con la

⁷³ Véase Sidero, Antonio (1997), *op. cit.*

⁷⁴ “Nosotros defendíamos al correo del Estado Nacional y, de alguna manera, la alternativa que quedaba era la concesión”. Ramón Barrios (FOECYT).

⁷⁵ “A nuestro entender, de las posibilidades que existen para la privatización del correo, la concesión de los servicios es la que más garantías otorga al sector trabajador. En la concesión, el Estado establece las condiciones a las que se sujetarán los interesados en contratar mediante estipulaciones de pliegos licitatorios y del contrato de concesión, contando con elementos suficientes para incorporar condiciones que contemplen el mantenimiento de la dotación actual de la empresa. Además, debe considerarse que el mecanismo de la concesión es también más adecuado, por cuanto por su naturaleza es siempre posible que la empresa revierta en algún momento al Estado Nacional, lo que da a la comunidad trabajadora la garantía de contar con el respaldo de la Nación, para la cual han encaminado todo sus esfuerzos en la tarea diaria prestada en todo el país”. “(...) El sistema de concesión permitirá también al Estado exigir al concesionario la presentación de un plan de inversiones, previsto en la iniciativa, con el objetivo de modernizar la obsoleta estructural postal del Correo, contribuyendo con ello a la capacitación de los trabajadores, la reorganización de la tareas operativas para trabajar en ámbitos más limpios, seguros, ágiles, lo que redundará en una mayor eficiencia. Se podrán incorporar modernos métodos de clasificación de la correspondencia operados hoy por otros correos del mundo, tanto oficiales como privados, con el consecuente desarrollo de la empresa y de su personal.” En Sidero, Antonio (1997), *op. cit.*

⁷⁶ “En Argentina existían históricamente tres sindicatos: FOECYT, ATTRAC (de los radio-telegrafistas) y personal jerárquico y profesional, que es el sindicato que yo fui directivo. FOECYT, y fundamentalmente, la máxima autoridad de ese sindicato era públicamente proclive a la privatización del correo, eso genera que algunos compañeros de FOECYT resistiesen esta connivencia con el sector privado y termina rompiéndose el gremio en dos y nace FOECOP”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

FEJEPROC y la ATTRAC, conformó un frente común para lograr la anulación de los distintos proyectos de concesión.⁷⁷ No obstante, estos gremios debían lidiar con una sociedad que, mimetizada con el pensamiento privatista, estigmatizaba a quienes cuestionaban las políticas neoliberales implementadas. Por esta razón, el margen de acción de las federaciones gremiales que resistieron el proyecto de concesión se limitaba, fundamentalmente, al debate en el interior del Congreso de la Nación.⁷⁸

La federación de personal jerárquico (FEJEPROC) sostuvo, desde un principio, una posición contraria a los sucesivos proyectos presentados para dar en concesión al correo oficial, manifestando su interés en que se sostenga un sistema totalmente estatista en oposición al modelo privatista impulsado. Desde este punto de vista, el planteo de la federación era que el servicio que prestaba el correo oficial era un servicio social y no un negocio.⁷⁹ Su secretario general en ese momento, Víctor Jerez, mantuvo, durante todo el período que duraron las negociaciones, conversaciones con numerosos legisladores de distintos partidos para lograr bloquear las iniciativas de concesión. Frente al último proyecto presentado por la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados los secretarios generales de la FEJEPROC, de la FOECOP y de la ATTRAC se reunieron con el presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical (primer partido de oposición), Raúl Alfonsín, y consiguieron el apoyo del mismo y de todo el bloque de diputados radicales.⁸⁰

Como resultado tanto de las gestiones realizadas como de la fuerte resistencia encabezada por la FOECOP y la FEJEPROC, los distintos proyectos de ley para concesionar el correo presentados entre 1994 y 1996 no lograron el *quórum* necesario para ser aprobados.⁸¹

Por su parte, y más preocupado por las características y condicionamientos del nuevo marco regulatorio que por el éxito o el fracaso de la concesión del correo oficial, el titular de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios, Hugo Moyano, declaró, ante la Comisión de Diputados (que

⁷⁷ “Entonces las veces que nos tocó enfrentar esta situación lo hicimos en forma conjunta entre FOECOP, FEJEPROC y ATTRAC”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁷⁸ “En esta época era difícil el enfrentamiento, porque teníamos a toda una sociedad en contra, que creía que la eficiencia venía de lo privado”. Igual nosotros luchamos por la vía política dentro del Congreso de la nación y no permitimos que salga la ley de correos que impulsaba el empresario Yabrán”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁷⁹ “Nosotros fuimos totalmente contrarios a la privatización. Nosotros con el sistema totalmente estatista nos sentimos totalmente reconocidos en cuanto a las leyes laborales, esto en principio. Sabemos que el privado lógicamente tiene otros criterios en cuanto a la interpretación de las leyes laborales, pero también en cuanto al criterio del funcionamiento de ciertos servicios. Porque ellos toman a los servicios públicos, como el Correo, como un negocio. No lo toman como, realmente, con un fin social, el Estado lo toma así, ganancias o pérdidas es un fin social. Hay que asegurar la continuidad del servicio más allá de si es rentable o no”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁸⁰ “Estuve rompiéndole la paciencia a los legisladores de la Unión Cívica Radical. En la reunión del bloque, el 10 de Julio de 1996 los legisladores de la U.C.R. confirmaron su rechazo a la ley de privatización. Fue una lucha dantesca (...). Con el doctor Raúl Alfonsín logro hacer una reunión en el comité nacional, el era presidente del comité nacional, y tenía una posición contraria a la privatización del correo. Cuando voy a la reunión llevo a los tres secretarios generales (en ese momento yo era secretario adjunto), llevo al secretario general de mi gremio (FEJEPROC), al Secretario General de FOECOP y de ATTRAC. Entonces Alfonsín nos apoya y me pide que vaya a hablarle, al otro día, al bloque de diputados radicales. Bueno, es al otro día que nos confirman y afirman su oposición a la ley”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁸¹ “Esto empieza en el año 1994, cuando se empieza a tratar de impulsar una ley en el Congreso de correos, y en ese impulso, que era impulsado fundamentalmente por el empresario Yabrán, nosotros hicimos una alta resistencia fundamentalmente entre FOECOP y FEJEPROC”. “(...) Esto fue mérito de los dirigentes gremiales de ese momento de que la ley, entre 1994 y 1996, no haya salido.” Víctor Jerez (FEJEPROC).

trató en revisión –en junio de 1995– el proyecto presentado por el Senado en noviembre de 1994) no ser especialista en marcos regulatorios de esta actividad y solicitaba la garantía por parte de los legisladores para que la nueva reglamentación evitara la incursión en el mercado postal de capitales aventureros dispuestos a hacer negocios para evitar cualquier tipo de inversión.⁸²

Durante 1997, y como consecuencia de los sucesivos fracasos para consensuar una ley que permitiera, desde el poder legislativo, dar en concesión el correo oficial, el entonces presidente de la República Argentina Dr. Carlos Saúl Menem firmó el Decreto N° 265/97, por el cual se convocó a licitación pública nacional e internacional para la concesión de los servicios prestados por el correo oficial, y, posteriormente, suscribió el Decreto N° 840/97, que adjudicó la misma al consorcio Correo Argentino S.A. (CASA).

Frente a esta nueva realidad, la estrategia de cada uno de los gremios fue, en parte, distinta a la implementada durante los debates y discusiones por la ley de concesión. La FEJEPROC, encabezada por su Secretario General Víctor Jerez, establecerá contacto, ante la inevitable firma del decreto de concesión, con algunos de los grupos empresarios con posibilidades de ser adjudicatarios de la misma.⁸³ Por otro lado, Víctor Jerez junto con el secretario gremial de su gremio, Rubén Spedaletti, publicó, unos días antes de la firma del decreto, una solicitada en el diario *Página 12* denunciando la inconstitucionalidad del procedimiento a partir del cual se daba en concesión el correo oficial y afirmando la necesidad de mantener en actividad (y en iguales condiciones laborales) a los 20 mil trabajadores de la empresa. A su vez reclamaban un mayor protagonismo de los miembros plenos de la Unión Postal Universal en el proceso de concesión y en la posterior administración del correo.⁸⁴

El texto del decreto de concesión contemplaba, entre otras cosas, la adjudicación del 14,0% de las acciones de la empresa concesionada a los trabajadores de la misma. Este recurso fue utilizado en la mayoría de las numerosas privatizaciones de empresas públicas realizadas durante este período. A partir de la creación de un Programa de Propiedad Participada integrado por dos representantes del Estado, dos representantes de la empresa y dos representantes de los sindicatos, el gobierno proponía que, mientras durase la concesión, los gremios recibieran, para distribuir entre los trabajadores, las ganancias proporcionales a sus tenencias accionarias (14,0%). Si bien este programa nunca se terminó de implementar, en su momento sirvió para negociar las condiciones de concesión con los gremios. Es así como la propuesta fue bien recibida tanto por la FOECYT como por la FOECOP. Ambas federaciones exigieron la garantía de estabilidad de todos los trabajadores del correo, incluidos los 3 mil contratados que en ese momento trabajaban en el mismo.⁸⁵

Durante el período que duró la concesión del correo oficial, las distintas federaciones denunciaron en numerosas oportunidades las irregularidades en la gestión de la empresa. Tanto el vaciamiento de la empresa como los cambios en la calidad del servicio y del empleo

⁸² Véase Sidero, Antonio (1997), op. cit.

⁸³ “Cuando ya era seguro que salía el decreto de concesión, nosotros nos juntamos con Macri. Con el City no nos juntamos porque no teníamos contactos”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁸⁴ Véase Sidero, Antonio (1997), op. cit.

⁸⁵ Véase Sidero, Antonio (1997), op. cit.

fueron los temas que reiteradamente aparecieron en las denuncias presentadas por los distintos gremios. En esta línea, en el año 2003 las cuatro federaciones gremiales presentaron una denuncia conjunta, ante el Ministerio de Trabajo, contra la concesionaria. En esa nota los gremios se manifestaban contra el régimen disciplinario implementado por la empresa en tanto –según su parecer– tenía como principal objetivo profundizar la vulnerabilidad de los trabajadores (facilitando los despidos) y el cierre de las estafetas no rentables.⁸⁶

V.2. La liberalización y privatización desde la perspectiva de los dirigentes gremiales

Las distintas federaciones percibieron minuciosamente los cambios que se implementaron a partir del dictado de las primeras leyes que desmonopolizaron el mercado postal. En este sentido, es necesario remontarse a mediados de la década de 1970 para ubicar el inicio de la decadencia de la empresa estatal de correos.⁸⁷ Durante la dictadura militar (1976 y 1983), el correo estatal perdió presencia territorial de la mano del crecimiento y consolidación de los correos privados.⁸⁸ Es decir, el achicamiento de la empresa estatal de correos comenzó durante los años setenta y fue profundizado a comienzos de la década de 1990 durante el gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem, a través de los denominados “retiros voluntarios” que, tal como se desarrolló en el Capítulo III, alcanzó a más de 10 mil trabajadores del correo oficial.⁸⁹ Con estas medidas se apuntaba, desde el gobierno, a preparar el terreno para la privatización definitiva.⁹⁰ Todos estos cambios fueron registrados por los distintos gremios que, si bien intentaron dar resistencia a la reducción del personal, la modalidad de los retiros voluntarios limitaban las posibilidades de una respuesta gremial contundente y colectiva.⁹¹ Estas medidas implementadas por el gobierno de turno estuvieron acompañadas por la firma del Convenio Colectivo de Trabajo N° 80/93 “E”, que, tal como se señaló en el Capítulo III,

⁸⁶ Expediente N° 1.056.995/02 y agregados 1.057.208/02, 1.057.677/02, 1.064.150/02 y 1.073.165/02 (S.T.).

⁸⁷ “La planta fue decayendo y empezó a decaer mucho en los últimos días del gobierno de Isabel Perón y, fundamentalmente, en la Dictadura militar, porque se modificó la ley de nacional de correos y se permitió la participación en el mercado de algunos correos, como OCA y, después OCASA, dos o tres eran”. Héctor Di Paola (FOECYT).

⁸⁸ “Desde la época de los militares, el correo sufrió el congelamiento de los puestos de trabajo públicos, es decir, no podía tomar nuevos trabajadores. En los momentos en que estaban los militares en la conducción del país, lo primero que hacían sus ministros de economía era congelar los cargos públicos, entonces no podías ni tomar a un cartero y el correo no podía incorporar nuevos trabajadores y, en consecuencia, tuvo que otorgar permisos a empresas privadas y, lejos de solucionar el problema, se le vinieron al mismo correo porque le empiezan a sacar las cartas de alta rentabilidad que es la que circula en los lugares densamente poblados, y en los lugares de poca población seguía con el mismo problema, es decir, con las cartas que quedaban fuera del radio de distribución, o sea que los destinatarios tenían que buscar la correspondencia a la oficina de correo.” Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁸⁹ “Acá hubo un achicamiento que después se profundiza cuando viene el concesionario privado, pero ya venía habiendo un achicamiento en la planta de personal. Cuando viene este período, en el gobierno de Menem, al principio el administrador de correo era Abel Puchiatti, ahí comienzan los retiros voluntarios y después con Cavallo y Grisanti, como administrador del correo, se profundiza el achicamiento de los trabajadores, porque ya tenían en mente la privatización”. Víctor Jerez (FEJEPROC).

⁹⁰ “Y en la década del noventa, antes de la privatización, se fueron 10000 trabajadores, con Cavallo... ya estaban preparando el terreno, estaban haciendo el trabajo sucio”. Héctor Di Paola (FOECYT).

⁹¹ “Contra los retiros voluntarios nos fue muy difícil pelear porque era una decisión individual, no colectiva. Después, los que aceptaron pusieron todo tipo de micro-empresarios (como quioscos, canchas de paddle) y se terminaron fundiendo”. Víctorio Pereyra (FEJEPROC).

implicó, entre otras cosas, la pérdida de la estabilidad laboral para los trabajadores del correo oficial.

A partir de la concesión de la empresa, el grupo empresario impuso una serie de modificaciones al convenio colectivo que redujeron a la mitad el costo laboral de la empresa.⁹² Junto con esta medida, la concesionaria implementó una serie de reformas administrativas y logísticas con el fin de disminuir los costos empresarios y aumentar las ganancias, donde la aplicación (nuevamente) de retiros voluntarios fue, esta vez, implementada de manera violenta e indiscriminada.⁹³ Asimismo, se reformuló el organigrama de la empresa y se operaron cambios profundos en la estructura logística que redundaron en un servicio de menor calidad.⁹⁴ Estas transformaciones provocaron el estancamiento y la consumación de la carrera administrativa en el interior de la empresa⁹⁵.

En consonancia con las medidas descritas, cabe señalar que una vieja aspiración de la empresa concesionaria del correo fue la de unificar el interlocutor gremial y reducir las cuatro federaciones que representaban a los trabajadores. Particularmente, se intentó disminuir el poder de la FEJEPROC, mediante el ofrecimiento, al personal jerárquico, del pase de su modalidad contractual a la condición de contratados (no regidos por el convenio colectivo de trabajo) a cambio de una mayor remuneración. De esta manera, la empresa logró reducir considerablemente el número de afiliados de esta entidad gremial.⁹⁶

Finalmente, con la rescisión del contrato de concesión por parte del estado nacional en el año 2003, tres de las cuatro federaciones gremiales conformaron un frente gremial telepostal que, mediante un documento dirigido “a los compañeros del Correo Oficial de la República Argentina (Correo Argentino)”, con las firmas de los secretarios generales de cada organización –los sindicalistas: Jorge Soria (AATRAC), Ricardo Ferraro (FOECOP), y Juan José Halm (FEJEPROC) –, apoyaron la decisión del presidente de la nación el Dr. Néstor Kirchner de rescindir la concesión del correo oficial y solicitaron: “La Participación de los trabajadores en la distribución de los beneficios que produzca el Correo Oficial, que implique la imprescindible mejora salarial; el restablecimiento de los beneficios perdidos durante la

⁹² “Cuando Macri se hizo cargo del Correo, el costo laboral alcanzaba al 80% de la facturación de la empresa, mientras que hoy ronda apenas el 40%”, aseguró Baldassini. Véase La Nación, edición del 30/04/2000.

⁹³ “Hubo traslados, aprietes, te hacían el vacío para que firmes el retiro voluntario” Victorio Pereyra (FEJEPROC).

⁹⁴ “Pero hay un hecho grave en relación a los servicios, se le quita a la población de los servicios elementales de correo, (...) se reduce la cantidad de oficinas que tenía el correo (...). En pequeñas poblaciones teníamos la estafeta postal, que eran en esas poblaciones, el correo con todos sus servicios, con una sola persona que recibía cartas y expedía cartas, incluso hacía transferencias monetarias, eso se redujo casi en un 90% de estas bocas de expendio que eran las estafetas postales en pequeñas poblaciones, en villas (...)”. Ramón Barrios (FOECYT).

⁹⁵ “Se cortó (con Macri) la carrera administrativa, no hay más promociones. Por ejemplo, el plantel de distribuidores hay muchachos que ya tienen edad para estar en otra actividad dentro del correo”. Héctor Di Paola (FOECYT).

⁹⁶ “Los agentes por fuera de convenio es la forma de pagarles más dinero por arriba de convenio a los que ellos consideren conveniente, esa era una forma de debilitar a los jerárquicos y les decían que si estaban del lado de la empresa iban a estar mejor y los presionaban. Incurrieron en práctica desleal tipificada en la ley de Asociaciones Profesionales y con el estudio jurídico que nos representaba, el del Dr. Recalde, y le ganamos un juicio, no sólo en primera instancia sino también en cámara y se tuvieron que poner en un millón de dólares entre honorarios perdidos y multas al Ministerio de Trabajo. Este juicio arrancó en 1998 y hacia el 2000 ya lo habíamos vencido. Eso salvó a nuestro gremio. Perdimos muchos afiliados, fuimos el gremio más castigado. Teníamos a nivel nacional alrededor de 2400 afiliados y terminamos teniendo 458 del correo, más lo de Radio Nacional.” Víctor Jerez (FEJEPROC).

concesión y, por último, el consenso en la definición de las normas que regulen la actividad postal, telegráfica y monetaria.”⁹⁷

⁹⁷ Véase Crónica Sindical: <http://www.cronicasindical.com.ar/notas/centralcorreo.htm> (consultado el 12 de Marzo de 2009).

Consideraciones finales

La desmonopolización y desregulación del mercado postal argentino y, la posterior, privatización del correo oficial provocaron modificaciones estructurales en la organización productiva y en el alcance del servicio de la empresa postal histórica, abriéndose una etapa de destrucción neta de puestos de trabajo y empeorando significativamente las condiciones en que se desempeñaban sus trabajadores.

En este sentido se deben destacar dos aspectos significativos. En primer lugar, la menor participación relativa del correo oficial en la producción postal, producto de la liberalización del mercado, estuvo acompañada por la conformación de un mercado cuasi oligopólico y por el establecimiento de una competencia diferenciada y especializada de doble vía. Por “focalización segmentada”: las grandes empresas orientaron sus inversiones a aquellos segmentos de la producción de mayor rentabilidad. Y por “especialización territorial”: los grandes y, particularmente, los medianos operadores limitaron su operatoria a las áreas geográficas de mayor densidad poblacional y de envíos postales. De esta manera, quedó conformado un mercado desequilibrado que perjudicó notoriamente la actividad del operador histórico, quien debía garantizar el Sistema de Prestación Básico Universal, con rentabilidad escasa o nula en términos empresarios.

En segundo término, el ajuste en los costos laborales emergió como una constante en el correo oficial a partir de la liberalización del mercado. Por una parte, se redujo considerablemente la planta de personal, que es hoy la cuarta parte de lo que era a mediados de la década de 1980 y, cabe señalar que, como preludio de la privatización y durante los primeros años de la concesión, en la década de 1990 se destruyeron cerca de 24.000 puestos de trabajo.

Por otra parte, la política de ajuste impactó en el Convenio Colectivo de Trabajo que fue renovado en 1993 y que, entre otras cosas, implicó la pérdida de la estabilidad laboral de los empleados del correo oficial. Durante la privatización atravesó numerosas modificaciones que afectaron la calidad laboral de los trabajadores postales del operador histórico, a partir del establecimiento de la polivalencia y flexibilidad funcional de los puestos de trabajo, el aumento de la jornada laboral, la eliminación o reducción de licencias, la eliminación de la carrera administrativa, etc. A su vez, el ingreso masivo de personal eventual, aumentos salariales no remunerativos y, por períodos, descensos en el poder adquisitivo del ingreso de los ocupados, daban cuenta de un acelerado proceso de precarización laboral.

Asimismo, la tercerización de actividades, iniciada durante la liberalización pero acelerada con mayor intensidad durante la privatización del correo oficial, dio lugar a la creación de “empresas satélites” encargadas de distintas funciones, como el estratégico sistema de transporte y logística, el mantenimiento del sistema informático y la contratación de personal eventual. El objetivo implícito de las subcontrataciones se orientó más a disminuir el “riesgo” que representa la contratación de personal asalariado que a reducir el costo laboral, trasladando, de esta manera, importantes nichos de mercado de alta rentabilidad a sus principales competidores que, en algunos casos, particularmente en el sistema de transporte, representaban la parte contratante.

Por consiguiente, la iniciativa estatal del último cuarto del siglo XX se orientó a un achicamiento de su presencia en el servicio postal e, incluso, cuando el correo oficial fue gestionado por capitales privados, la ausencia en materia de regulación y sus deficiencias en cuanto al control del mercado, demuestran que, más por acción que por omisión, el operador histórico atravesó transformaciones estructurales, que, a su vez, formaban parte de un proceso más amplio de reducción de las funciones del Estado argentino.

Ante esta situación, el papel que desempeñaron las herramientas gremiales de los trabajadores postales no logró (o no persiguió) moderar estas reformas, ya sea mediante el apoyo manifiesto al proyecto de concesión o por medio de una oposición ineficiente y desarticulada que, luego, viró hacia una importante serie de acuerdos con el concesionario que afectaron, como se mencionó, las condiciones laborales de sus representados. En este sentido, la propia dinámica sindical del sector, en donde confluye un vasto número de sindicatos y federaciones e, incluso, con representaciones distintas entre el operador histórico y los correos privados, no contribuyó a la unidad de acción de los trabajadores, debilitando sus respectivos posicionamientos.

Finalmente, como consecuencia de los incumplimientos del concesionario en materia de inversión y pago del canon que derivaron en la rescisión del contrato, en 2003 comenzó una nueva fase en el desenvolvimiento sectorial con el resurgimiento de un gran actor público. No obstante, ello no se correspondió con un cambio sustantivo en el *statu-quo* normativo y regulatorio y en las reformas estructurales que fueron implementadas durante la privatización del correo oficial.

Quizás el escenario de incertezas formales, producto de la indefinición normativa y la recurrencia sistemática a fijar nuevos plazos para el llamado a licitación pública para una eventual reprivatización, atenta contra una hipotética y necesaria reforma de la función estratégica del correo oficial, único capaz de garantizar la universalización del servicio en un país con profundas heterogeneidades en cuanto a densidades demográficas en un territorio por demás extenso como el de la República Argentina.

Anexo I

Liberalización, desmonopolización, regulación, privatización y reestatización en el mercado postal argentino. Principales normativas

Norma	Principales contenidos
Antecedentes	
Ley N° 19.654 (mayo 1972)	Creación de ENCOTEL (Empresa de Correos y Telégrafos) como empresa del Estado. Monopólica y figura de derecho público.
Ley N° 20.216 (marzo 1973)	Modifica la Ley N° 816 de 1876, establece el régimen general del servicio de correos y mantiene el monopolio estatal.
Decreto N° 1.749/79	Modificaciones al Estatuto de ENCOTEL referidas a condiciones para cargos jerárquicos en la empresa.
Ley N° 22.005 (mayo 1979)	Introduce, por primera vez, la posibilidad de delegación de servicios postales a actores privados, nacionales o extranjeros.
Decreto N° 1.842/87	Desmonopolización de servicios públicos prestados por empresas estatales. Libre concurrencia del sector privado.
Privatización y desregulación	
Ley N° 23.696 (agosto 1989)	Ley de Reforma del Estado. Declara sujetas a privatización todas las empresas públicas incluyendo, naturalmente, a ENCOTEL.
Decreto N° 2.074/90	Dispone la concesión de los servicios prestados por ENCOTEL y fija un plazo de 190 para la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones y el llamado a licitación pública.
Decreto N° 214/92	Se crea la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) como autoridad de aplicación del marco regulatorio de la actividad postal y se crea ENCOTESA (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.).
Decreto N° 1.163/93	Designa el directorio de la CNCT y declara en estado de liquidación a ENCOTEL.
Decreto N° 1.187/93	Desmonopolización de la actividad postal, creación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, libre fijación de precios del mercado local e internacional.
Decreto N° 2.075/94	Se aprueba la transferencia de activos y pasivos de ENCOTEL a ENCOTESA.
Decreto N° 660/96	Fusiona la CNCT, con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, el Comité Federal de Radiodifusión, dando lugar a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).
Decreto N° 115/97	Establece el marco normativo para la prestación de servicios postales y se establece el servicio postal universal.
Decreto N° 265/97	Convoca a licitación pública nacional e internacional para la concesión de los servicios prestados por ENCOTESA.
Decreto N° 840/97	Se adjudica la concesión de los servicios que presta ENCOTESA a Correo Argentino S.A. (CASA).
Renegociación y reestatización:	
Ley N° 25.561 (enero 2002)	Se dispone la renegociación de todos los contratos con empresas de servicios públicos, la desdolarización y desindexación de las tarifas.
Decreto N° 1.534/02	Se dispone que la renegociación del contrato con CASA no se desarrollará en el ámbito de la Comisión creada al respecto en el marco de la Ley N° 25.561 y el Decreto N° 293/02.
Decreto N° 1.075/03	Se rescinde, por culpa del concesionario, el contrato de concesión con CASA y, en su artículo 4° se fija plazo para una nueva convocatoria a licitación para la concesión del servicio.
Decreto N° 721/04	Se constituye el Correo Oficial de la República Argentina S.A. como responsable transitorio de la prestación del servicio.
Decreto N° 635/05; N° 1.758/05; N° 1.087/06; N° 1.477/07 y N° 2.346/08	Prórrogas anuales sucesivas del plazo fijado en el Decreto N° 1.075/03 vigentes, por el N° 2.346/08 hasta el 31 de julio de 2009.

Anexo II

Listado de sindicatos del operador postal histórico por Federación

Nº	FEDERACIÓN	SINDICATO
1	Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (FOECYT)	SITRACYT BAHÍA BLANCA
2		SITRACYT CATAMARCA
3		STCYT CONCORDIA
4		ALECYT CORDOBA
5		SITRACYT CORRIENTES
6		SITRACYT JUJUY
7		SITRACYT LA PLATA
8		SITRACYT LA RIOJA
9		SITRACYT M. DEL PLATA
10		SITRACYT MERCEDES
11		SITRACYT PARANA
12		SITRACYT RIO CUARTO
13		SITRACYT S. DEL ESTERO
14		SITRACYT SAN JUAN
15		SITRACYT SAN LUIS
16		SITRACYT SANTA FE
17		SITRACYT SANTA ROSA
18		SITRACYT TUCUMAN
19	Federación de Obreros y Empleados del Correo Oficial y Privados (FOECOP)	SITRACYT BUENOS AIRES
20		SOECYT CDORO. RIVADAVIA
21		SITRACOTEL CHACO
22		SITRACYT FORMOSA
23		SITRACYT MENDOZA
24		SITRACYT NEUQUEN Y RIO NEGRO
25		SITRACYT PERGAMINO
26		SITRACYT POSADAS
27		SITRACYT RIO GALLEGOS
28		SECYT ROSARIO
29		SITRACYT VILLA MARÍA
30	No Federada	Sindicato de Trabajadores de Correos y Telecomunicaciones SALTA
31	Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones (AATRAC)	AATRAC BAHIA BLANCA
32		AATRAC BARILOCHE
33		AATRAC C. DEL URUGUAY
34		AATRAC CATAMARCA
35		AATRAC COMODORO RIVADAVIA
36		AATRAC CONCORDIA
37		AATRAC CORDOBA
38		AATRAC CORRIENTES
39		AATRAC FORMOSA
40		AATRAC JUJUY
41		AATRAC LA PLATA M. DEL PLATA
42		AATRAC LA RIOJA
43		AATRAC MENDOZA
44		AATRAC MERCEDES
45		AATRAC NEUQUEN
46		AATRAC POSADAS
47		AATRAC RESISTENCIA
48		AATRAC RIO CUARTO
49		AATRAC RIO GALLEGOS
50		AATRAC ROSARIO
51		AATRAC SALTA

Continúa

Anexo II conclusión

Nº	FEDERACIÓN	SINDICATO
52	Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones (AATRAC)	AATRAC SAN JUAN
53		AATRAC SAN NICOLAS-PERGAMINO
54		AATRAC SAN RAFAEL
55		AATRAC SANTA FE
56		AATRAC SANTA ROSA
57		AATRAC SANTIAGO DEL ESTERO
58		AATRAC TELECOM B.
59		AATRAC TELECOM SUD
60		AATRAC TUCUMAN
61		AATRAC V. MERCEDES
62	Federación del Pers. Jerárquico y Prof. De la Sec. de E. de Comunicaicones y de la ENCOTESA (FEJEPROC)	AJEPROC BAHIA BLANCA
63		AJEPROC BUENOS AIRES
64		AJEPROC CATAMARCA
65		AJEPROC CONCORDIA
66		AJEPROC CORDOBA
67		AJEPROC CORRIENTES
68		AJEPROC LA PLATA
69		AJEPROC MENDOZA
70		AJEPROC PARANA
71		AJEPROC PERGAMINO
72		AJEPROC RESISTENCIA
73		AJEPROC RIO CUARTO
74		AJEPROC ROSARIO
75		AJEPROC SALTA
76		AJEPROC SAN JUAN
77		AJEPROC SANTA FE
78		AJEPROC SGO DEL ESTERO
79		AJEPROC TUCUMAN

Fuentes consultadas

► Documentos oficiales

- Informes Anuales de la CNC (1997-2006)
- Resoluciones de la Secretaría Trabajo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

► Páginas web de diversos organismos públicos y privados, nacionales e internacionales

- Presidencia de la Nación, información legal: www.infoleg.gov.ar
- Comisión Nacional de Comunicaciones: www.cnc.gov.ar
- CORASA: www.correoargentino.com.ar
- Secretaría de Comunicaciones de la Nación: www.secom.gov.ar
- Cámara de Diputados de la Nación: www.hcdn.gov.ar
- Universal Postal Union: www.upu.int
- Asociación de Empresas de Correo de la República Argentina (AECA): www.correos.org.ar

► Diarios y publicaciones periódicas (1997-2008)

Clarín, La Nación, Página 12, La Voz de FOECyT.

► Entrevistas semiestructuradas realizadas por los autores entre febrero de 2009 y marzo de 2009

- Al Presidente de CORASA.
- Al Secretario Gremial del Sindicato que representa a los trabajadores jerárquicos de CORASA (FEJEPROC).
- Al Secretario Gremial del Sindicato que representa a los trabajadores y empleados de CORASA (FOECYT).
- Al Secretario de Prensa del Sindicato que representa a los trabajadores y empleados de CORASA (FOECYT).
- A un ex Secretario General del Sindicato que representa a los trabajadores jerárquicos de CORASA (FEJEPROC).
- A un miembro asambleario del Sindicato que representa a los trabajadores jerárquicos de CORASA (FEJEPROC).
- A uno de los auditores externos perteneciente al equipo técnico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que asesora directamente al Directorio de CORASA desde su creación.

Bibliografía citada

- Abdala, Manuel y Spiller, Pablo: "Instituciones, contratos y regulación en Argentina", Editorial Temas, 1999.
- Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín: "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia"; FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2001.
- Artana Daniel, Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago; "Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions", en Savadorf, W. y Spiller, P. (eds); Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service, Inter-American Development Bank, 1999.
- Arza, Camila y Gonzalez García, Angelita; "Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje", FLACSO-Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo N° 3, Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (ANPCyT), Buenos Aires, febrero de 1998.
- Auditoría General de la Nación, Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones: "Correo y mercado postal: principales auditorías sobre órganos de control y empresas adjudicatarias de procesos de privatización. Síntesis y Conclusiones, 1993-2003, Buenos Aires, Octubre de 2003.
- Azpiazu, Daniel (compilador): "La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz"; Grupo Editorial NORMA/FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo M.: "La siderurgia argentina en el contexto del ajuste las privatizaciones y el Mercosur", IDEP-ATE, Buenos Aires, 1995; Azpiazu, Daniel: "Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social", CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, Buenos Aires, 2003.
- Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina: "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, Daniel; Catenazzi, Andrea y Forcinito, Karina: "Recursos Públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Serie Informes de Investigación N° 19, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Marzo de 2004.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: "Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde", Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo: "Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina", Washington D.C., 2007.
- Basualdo, Eduardo: "Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)", UNQ, FLACSO, IDEP, Buenos Aires, 2002.
- Bravo, Víctor y Kozulj, Roberto: "La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos"; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.
- Castellani, Ana y Cobe, Lorena A.: "Instituciones y desarrollo: el caso del correo oficial de la República Argentina", Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros, septiembre 2008.

- Castellani, Ana: "Instituciones y desarrollo en América Latina: el caso del correo oficial de la República Argentina", Buenos Aires, mimeo, junio 2008.
- Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).
- Comisión Nacional de Comunicaciones, Informes anuales del Mercado Postal, varios años.
- Duarte, Marisa, "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos" en Revista Realidad Económica N° 182, Buenos Aires, 2006.
- Duarte, Marisa: "Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral", en Azpiazu, Daniel (editor): "Privatizaciones y poder económico" FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, julio 2002.
- García, Américo: "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)", Revista Realidad Económica, N° 159, octubre-noviembre 1998.
- Forcinito, Karina: "Recursos Públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Serie Informes de Investigación N° 19, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Marzo de 2004.
- González Moras, Juan M.: "Servicios postales. Su actual regulación y desmonopolización", Universidad de Belgrano, Documento de Trabajo N° 66, Buenos Aires, mayo 2001.
- Gutiérrez, Andrea: "Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros", Revista Realidad Económica N° 158, Buenos Aires, agosto-septiembre 1998.
- Navarro, Roberto, "En mal Estado", en Diario Página 12, Suplemento Cash, edición del 27/07/2008.
- Rofman, Alejandro, "La privatización de los servicios básicos y su impacto en los sectores populares en Argentina" en Banco Mundial, Grupo de trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial: "Privatizaciones e impacto en los sectores populares", Ed. Belgrano, Buenos Aires, 2000.
- Serafinoff, Valeria: "La renegociación de los contratos de las privatizadas: la regla de la incertidumbre. El caso de las concesiones viales", Revista Realidad Económica N° 221, Buenos Aires, julio-agosto 2006.
- Sidero, Antonio: "El negocio postal. La entrega del Correo. Denuncias de corrupción y de mafias. Pujá salvaje de intereses por un mercado de 1.500 millones de dólares. Caso único de un país sin correo oficial", Buenos Aires, 1997.
- Williamson, John (ed.): "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?"; Institute for International Economics, Washington, 1990.