

**Instituciones y Desarrollo en América Latina:
El Caso del Correo Oficial de la República Argentina**

by

Ana Castellani

September 2008

CMD Working Paper #08-05a

**INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA:
EL CASO DEL CORREO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

2º versión (Junio 2008)

Ana Castellani

Índice

Introducción

1- Inestabilidad institucional y organizacional del Correo Oficial

1.1. Los principales cambios en el marco regulatorio de la actividad postal

1.1. Los vaivenes en la organización empresarial del Correo Oficial

2- Características y evolución reciente del mercado postal argentino

2.1. Composición actual del mercado postal: oferta, demanda, servicios

2.2. Las transformaciones operadas en el mercado postal desde su desregulación (1993-2006)

3- La calidad institucional de la organización Correo Oficial de la República Argentina

3.1. Dimensiones internas: meritocracia, no islas de poder e inmunidad a la corrupción

3.2. Dimensiones externas: proactividad, flexibilidad tecnológica y apoyos socio-estatales

4- Instituciones y desarrollo: principales conclusiones para el caso del Correo Oficial de la República Argentina

Bibliografía citada

Fuentes consultadas

Anexo Metodológico

Anexo Estadístico

Introducción

En la actualidad, la empresa Correo Oficial de la República Argentina (CORASA) es la prestadora del servicio público postal, telegráfico y monetario, nacional e internacional. Además, es la encargada de representar al país ante la Unión Postal Universal (UPU) y la única obligada a prestar el Servicio Postal Básico Universal (SPBU); servicio que cumple una gran importancia en la comunicación e integración de la población a lo largo del extenso y heterogéneamente ocupado territorio nacional. La empresa cuenta para ello con una vasta red integrada por más de 5.000 puestos de servicios ubicados en todo el país (considerando agencias y sucursales propias, estafetas y unidades administrativas concesionadas a terceros), y emplea a más de 12.800 agentes, cuya representación está en manos de cuatro sindicatos.

CORASA es una empresa de propiedad estatal creada en el año 2004, luego de que el Estado rescindiera el contrato con la concesionaria privada y se hiciera cargo nuevamente de un Correo Oficial completamente deteriorado. En estos cuatro años de vida, la empresa mantuvo un estilo de gestión similar al de las grandes firmas privadas del sector y logró acrecentar su participación en el mercado, aumentar sus ventas, garantizar la provisión del SPBU, incrementar la productividad de la mano de obra y obtener resultados operativos positivos en todos sus balances, sin recibir aportes del Tesoro Nacional ni privilegios institucionales que le permitieran solventar el SPBU. Tan promisorio desempeño permitió recuperar la imagen pública del Correo Oficial, tanto entre los usuarios individuales como entre los corporativos, a punto tal que en el año 2006, CORASA ingresó en el ranking de las empresas más prestigiosas del país por la calidad de los servicios y productos que comercializa.¹

A pesar de estos resultados, la empresa se encuentra en una situación jurídica endeble ya que aún el gobierno no ha tomado una decisión definitiva sobre la necesidad de mantener el Correo Oficial en manos del Estado o recurrir nuevamente a una privatización, ya sea parcial o total del mismo. También son precarias las reglas de juego en las que desarrolla sus prestaciones, ya que el marco regulatorio del mercado postal sigue siendo el mismo que estuvo vigente durante la década del '90, momento en el que se desreguló por completo la actividad, ocasionando serios perjuicios al Correo Oficial. Por lo tanto, es posible afirmar que más allá de los éxitos alcanzados durante la

¹ Se trata del Ranking que realiza la consultora CEOP (Centro de Estudios de Opinión Pública) y que publica anualmente el diario *Clarín*.

actual gestión pública del Correo, la inestabilidad institucional y organizacional del servicio postal oficial que signó las últimas décadas, aún sigue existiendo.

Considerando esta inestabilidad, el objetivo del trabajo propuesto es doble: por un lado, analizar la relación entre la institución servicio postal oficial y la organización empresaria encargada de suministrarlo; por otro, establecer si esta organización contribuye efectivamente al desarrollo económico, social y político del país. Para lograrlo, se propone una estrategia de análisis de datos provenientes de diversas fuentes primarias y secundarias, que cruza dos perspectivas analíticas: un abordaje histórico y sincrónico de la institución y la organización empresaria, y un análisis de los principales aspectos internos y externos de la organización que permiten evaluar la calidad de la misma.

1- Inestabilidad institucional y organizacional del Correo Oficial

El Correo Oficial es una de las instituciones más antiguas del país. Mantiene una presencia notable en todo el territorio nacional y en muchos lugares del interior es la única institución estatal visible.

Los correos fijos se remontan a la etapa previa a la creación del Virreinato del Río de la Plata (datan de julio de 1769), cuando la creciente actividad comercial en torno al puerto de Buenos Aires requirió la creación de un sistema de comunicaciones propio. Durante el período revolucionario iniciado en 1810, el correo desempeñó un papel importante llevando partes y órdenes de la Primera Junta y difundiendo bandos con las ideas libertarias.

En 1826, se creó la Dirección General de Correos, Postas y Caminos, y se estableció la nacionalización del correo, primer hito en el proceso de institucionalización del sistema postal argentino. Ya en las postrimerías del siglo XIX y en pleno proceso de organización nacional, se sancionó la primera ley de Correos (la N° 816 en el año 1876) que modernizó notablemente los servicios postales del país y fusionó en un solo organismo la actividad de los correos postales y los telégrafos, dejándolos bajo la dependencia del Ministerio del Interior.

La estabilidad institucional del Correo Oficial se mantuvo hasta mediados del siglo XX. Desde entonces, se sucedieron varios cambios administrativos y normativos producto de una inestabilidad institucional mucho mayor derivada de la sucesión de gobiernos civiles y militares.

En 1944, el Poder Ejecutivo dispuso la autarquía organizacional y una nueva denominación: Dirección General de Correos y Comunicaciones. En 1946, la Dirección pierde la autarquía y a comienzos de 1949 se crea la Secretaría de Correos y Telecomunicaciones de la Nación. En mayo de ese mismo año, la Secretaría fue elevada a rango de Ministerio de Comunicaciones y en 1958 perdió esa posición para volver a convertirse en Secretaría de Estado de Comunicaciones, dependiente de Presidencia de la Nación. Como una muestra más de inestabilidad institucional, en 1971 se degrada su posición para pasar a ser Subsecretaría de Comunicaciones.

A comienzos de la década de 1970, se sancionó una nueva ley de correos (la N° 20.216/73) y prácticamente al mismo tiempo se fundó la primera empresa estatal encargada de la prestación del servicio postal en condiciones monopólicas (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos –ENCOTEL-). Esta empresa (y sus sucesoras), quedaron bajo la órbita de la Secretaría de Comunicaciones, que cambió su dependencia en reiteradas oportunidades en los últimos 30 años. Actualmente, la Secretaría de Comunicaciones depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) y sigue siendo la principal encargada de la supervisión y regulación del sistema de correos en el país a través de un organismo descentralizado creado a mediados de los años '90, en pleno proceso desregulatorio del mercado postal: la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)².

1.1. Los principales cambios en el marco regulatorio de la actividad postal

Paralelamente a las modificaciones relacionadas con el *status* de los organismos oficiales encargados de garantizar el funcionamiento del sistema, durante las últimas tres décadas se registraron fuertes vaivenes en el marco normativo de la actividad.

En principio, cabe señalar que en Argentina ciertas cuestiones relacionadas con el funcionamiento del servicio postal tienen rango constitucional. Por ejemplo, los principios de inviolabilidad de la correspondencia y de secreto postal (artículo 18) y el principio general de regulación estatal en la materia (artículo 75).

² La CNC fue creada por el Decreto N° 660/96 a partir de la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT), como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones, en ese entonces en la órbita de Presidencia de la Nación. En la actualidad, la Secretaría de Comunicaciones se encuentra en la órbita del MPFIPyS.

En lo atinente a la regulación específica de la actividad, el servicio postal tiene como marco la mencionada Ley de Correos N° 20.216 sancionada en marzo de 1973 y sus modificatorias. Dicho marco legal establece los derechos generales de los usuarios de los servicios postales, entre ellos: a) la inviolabilidad de los envíos postales y el secreto postal; b) el retiro del servicio o modificación de la dirección del envío que no haya sido entregado; c) disponer de un comprobante de envío para el reclamo de irregularidades en la prestación del servicio postal, ya sea ante el operador del servicio o ante la CNC (no es aplicable a la correspondencia simple); d) la indemnización en caso de pérdida, extravío, destrucción, expoliación, despojo o avería intencional de los envíos postales sometidos a control especial en su aceptación y entrega; e) la gratuidad en la imposición de impresiones en relieve y grabaciones para uso de ciegos o en envíos postales cuya exención de pago se hubiere establecido en leyes especiales; y f) la recepción del SPBU (comprende la recolección y la distribución de correspondencia simple de hasta 20 gramos, telegramas simples de hasta 20 palabras y giros postales de hasta pesos mil), como así también el servicio de comunicaciones fehacientes que incluyen los telegramas y las cartas documento

Al mismo tiempo, son obligaciones propias del Correo Oficial: a) mantener la emisión de sellos postales y prestaciones filatélicas (emisión de catálogos destinados a coleccionistas); b) garantizar la calidad de la atención: las oficinas deben exhibir sus horarios y frecuencia de recolección y distribución dentro de su área de cobertura, estándares del servicio que están obligadas a cumplir y horario de atención al público, que debe cubrir como mínimo, el de los comercios del área; y c) respetar las tarifas máximas establecidas para el SPBU.

Con respecto a la regulación y control de la actividad postal, en el período previo a la desregulación del mercado, la tarea estaba en manos de la empresa pública a cargo del Correo Oficial (ENCOTEL). Esta doble función de prestataria y reguladora fue reiteradamente cuestionada por los expertos en la temática y por los operadores privados del mercado postal. Recuperando en parte estos reclamos, en el año 1992 se creó la Comisión Nacional de Comunicaciones Telepostales (CNCT), un organismo público de control separado del Correo Oficial. Sin embargo, una progresiva disminución de su estructura organizacional y de sus facultades como autoridad de control en la materia impidió que la CNCT ejerciera adecuadamente sus funciones regulatorias. Ya en 1996, y ante la inminencia de la privatización por concesión del Correo Oficial, fue absorbida

por la actual CNC, hecho que implicó una reducción drástica de sus recursos.³ Con una estructura deficiente, la CNC, a través de su Gerencia de Servicios Postales, ejerce el poder de policía en materia postal (además, del espectro radioeléctrico y de las telecomunicaciones) y es autoridad de aplicación del Reglamento de Control del Correo Oficial y del Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.⁴

A pesar de las declaradas intenciones gubernamentales de fortalecer el poder de control del organismo, la fuerte reducción, tanto del presupuesto como de la estructura de recursos de la Gerencia de Servicios Postales de la CNC, aún no han sido modificadas. Además, la CNC se encuentra actualmente intervenida por decisión del Poder Ejecutivo, producto de las diversas irregularidades detectadas en el cumplimiento de sus funciones, en particular durante la etapa en que el Correo Oficial estaba concesionado a una empresa privada.⁵

³ Un indicador de esta drástica reducción es la escasa dotación de personal asignada a la entonces flamante Gerencia de Servicios Postales de la CNC: de los 300 puestos de planta permanente previstos para la CNC sólo 17 fueron asignados a dicha Gerencia (Decreto N° 1.626/96).

⁴ Las funciones primarias de la Gerencia de Servicios Postales son: 1) fiscalizar 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; 2) administrar el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales; 3) fiscalizar el cumplimiento por parte del Correo Oficial de las obligaciones emergentes del Decreto N° 1.075/2003, mediante el cual se dispuso la rescisión del Contrato de Concesión suscripto entre el Estado nacional y Correo Argentino S.A. y la reasunción transitoria de la operación del Servicio Oficial de Correo; 4) auditar el cumplimiento de las condiciones y estándares de calidad en la prestación de los servicios postales; 5) entender en la aplicación del régimen sancionatorio previsto en las normas vigentes en materia postal; 6) prevenir conductas anticompetitivas en el mercado postal y promover su sanción en caso de que se verifiquen; 7) asistir a la Autoridad Regulatoria en el dictado de normas reglamentarias de la actividad postal; 8) asistir 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; 9) elaborar estudios e informes del mercado postal, en particular, el Informe Anual del Mercado Postal.

⁵ A través del Decreto N° 521/2002, el Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Comisión para su reorganización, por el período de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561 (aún vigente).

Actuación de la autoridad de control en las distintas etapas



Fuente: Perez Sosto, 2008, pág.84.

1.2. Los vaivenes en la organización empresarial del Correo Oficial

Como fuera mencionado, la primera empresa a cargo de proveer los servicios propios del Correo Oficial fue la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), creada en 1972 y puesta en funcionamiento como empresa estatal en 1974, con sede en el imponente Palacio de Correos y Telégrafos.⁶

Hacia fines de la década de 1970, el gobierno militar modificó el marco regulatorio de la actividad postal permitiendo el ingreso de competidoras privadas para el transporte de la correspondencia que debía distribuir ENCOTEL, generando la conformación de un verdadero ámbito privilegiado de acumulación en torno al funcionamiento de la firma.⁷

⁶ Este monumental edificio que ocupa una manzana 400 metros de la Casa de Gobierno fue diseñado por el arquitecto francés Norbert Maillard e inaugurado en 1928. Hasta la privatización del Correo Oficial en 1997, fue la sede de la empresa encargada de brindar ese servicio. Desde entonces, la empresa se mudó a un lujoso y más moderno edificio de oficinas que alquila en el centro porteño. Actualmente, en el Palacio de Correos y Telégrafos sólo queda el museo y algunas oficinas de la Secretaría de Comunicaciones.

⁷ Los ámbitos privilegiados de acumulación se definen como espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal. Al respecto consultar Castellani (2007).

En efecto, amparándose en el artículo 4 de la Ley N° 20.216, que permitía a la Administración de Correos (en forma transitoria y ante una situación de fuerza mayor) encargar a particulares la ejecución total o parcial del servicio postal, se terciarizaron actividades que facilitaron las relaciones de connivencia entre miembros del cuerpo directivo de la empresa estatal y los empresarios postales del sector privado. Así se inició un largo período de deterioro de la calidad del servicio brindado por la empresa estatal y el avance de una profunda crisis financiera que afectó a ENCOTEL como consecuencia de los sobrepagos pagados en los contratos de provisión de servicios acordados con las firmas privadas.

Según consta en una extensa denuncia realizada por la Asociación del Personal Jerárquico y Profesional de Comunicaciones ante el Congreso Nacional en 1995, entre 1975 y 1983 la empresa pública de correos deshizo su flota de distribución postal cediendo por sistema de contratación a las firmas privadas⁸ los sistemas de transporte. Manejar este sistema les permitió a los contratistas recibir una importante transferencia de recursos económicos desde el Estado, ya que no sólo cobraban altas tarifas por sus servicios sino que además aprovechaban para llevar su propia correspondencia en transportes pagados por la empresa pública.

El deterioro de ENCOTEL y el crecimiento de las firmas privadas más importantes del sector se pueden explicar por la existencia de un extendido entramado de prácticas corruptas y colusorias que involucraron a los más altos ejecutivos de la empresa estatal y de las firmas privadas más grandes, así como también a los mandos intermedios y a los propios empleados de ENCOTEL.

La crisis de la empresa estatal se hizo evidente hacia fines de los años '80. A la sucesión de huelgas y otras medidas de acción gremial (por ejemplo, el trabajo a reglamento) que entorpecieron el funcionamiento normal del servicio, se sumaron la ineptitud de varios administradores (entre 1980 y 1990 se sucedieron siete personas en el puesto ajenas a la empresa y sin experiencia previa en el funcionamiento del sistema postal); la falta de inversiones mínimas para garantizar el funcionamiento de la empresa; la difusión de prácticas colusorias y de corrupción que sustentaron diversos negociados con los contratistas privadas; las prácticas (muchas veces desleales) de las competidoras privadas para captar los clientes corporativos de la empresa oficial; el elevado índice de

⁸ En especial a las empresas OCA, OCASA, ANDREANI, VILLALONGA FURLONG y SKY CAB.

ausentismo del personal (del orden del 14%); y la desaparición de sacas o robo de la correspondencia durante su traslado.

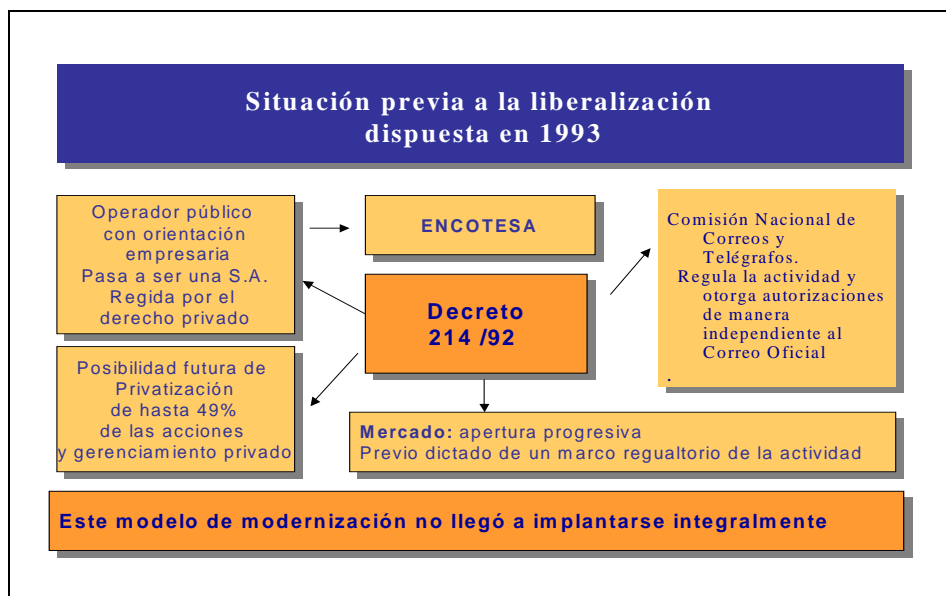
Todos estos factores contribuyeron al marcado deterioro del servicio brindado por el Correo Oficial y en consecuencia, de su imagen pública. Tal es así que hasta los propios organismos gubernamentales contrataban en ese entonces a las firmas privadas para realizar sus envíos postales.⁹ Ante este profundo deterioro de la empresa, y la falta de flexibilidad de su estructura para adaptarse a las nuevas demandas del mercado, los operadores privados fueron ganando terreno en el nicho más rentable de la actividad postal: los clientes corporativos. De acuerdo a cifras aportadas por la CNC, mientras que en 1984 la cuota de participación del Correo Oficial en la producción postal era de 99%, en 1991 sólo alcanzaba el 77%.

En medio de esta situación caótica y en el marco de un profundo proceso de reformas estructurales iniciado en 1989, se produjeron importantes transformaciones en la empresa estatal. Como medida inédita, durante 1991 fue cesanteada toda la plana mayor de ENCOTEL y en diciembre de 1992 se creó una nueva firma: la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos SA (ENCOTESA) que mantuvo la política de expulsión de personal iniciada por su antecesora.

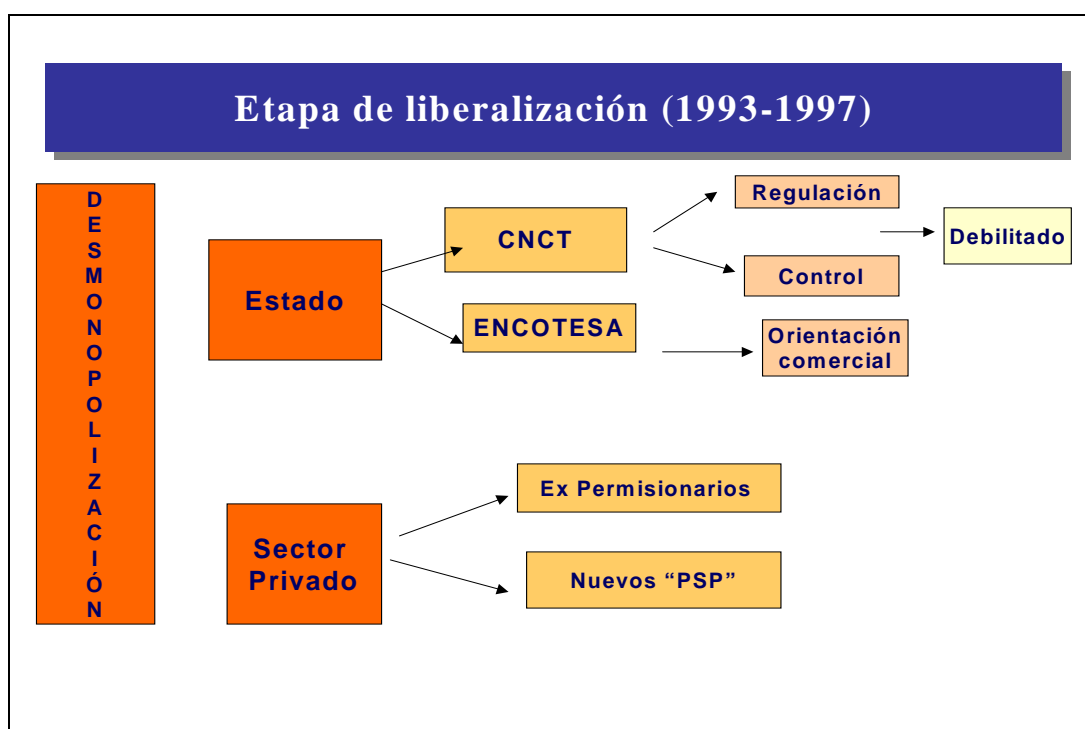
Además, se produjeron otras importantes modificaciones que afectaron el funcionamiento del sistema postal en su conjunto y, en especial, al Correo Oficial: a) la desregulación total del mercado realizada por Decreto N° 1187 en el año 1993 (lo que significó la disolución del monopolio estatal y la duplicación del número de operadores postales que ahora tenían mínimas exigencias para entrar al negocio); b) la creación de un ente regulador para el sector mediante Decreto N° 660 del año 1996 (la CNC); y finalmente c) la privatización de la empresa pública, tras un largo y complejo proceso de negociación que involucró a los legisladores de ambas Cámaras, al ministro de Economía, Domingo Cavallo, a los principales empresarios del sector postal (en especial, a Alfredo Yabrán, el dueño de OCASA) y al propio Presidente de la Nación, Carlos Menem.¹⁰

⁹ Con relación a todos estos factores, consultar Sidero (1997).

¹⁰ Los pormenores de este proceso pueden consultarse en Sidero (1997) y Ale (2001).



Fuente: Perez Sosto, 2008, pág. 29



Fuente: Perez Sosto, 2008, pág. 31

Tras varias dilaciones, en marzo de 1997 se convocó a una licitación pública nacional e internacional para privatizar por concesión los servicios postales, monetarios y telegráficos realizados por ENCOTESA por un plazo de 30 años (Decreto N° 265/97). En agosto de ese año, el Decreto N° 840 le adjudicó la concesión a la empresa Correo Argentino S.A. (CASA), un consorcio integrado mayoritariamente por la empresa

Sideco Argentina SA (73.5%) perteneciente al grupo económico SOCMA¹¹, el Banco Galicia y Buenos Aires SA (12.5%) y los trabajadores de la ex ENCOTESA, mediante el Programa de Propiedad Participada (14%).

El principal criterio para definir la adjudicación fue el pago del canon comprometido por el consorcio ganador: 103 millones de pesos al año (en ese momento, equivalentes a 103 millones de dólares estadounidenses) a cumplirse en dos cuotas semestrales. Varios analistas destacaron oportunamente que el modo en el que se había realizado la concesión implicaba una serie de inconsistencias que impedían garantizar la sustentabilidad del servicio. Efectivamente, al no modificar el marco regulatorio de la actividad, CASA debía cumplir con la prestación de un servicio no rentable como el SPBU, realizar importantes inversiones en los primeros años de la concesión, pagar un elevado canon y competir con otras empresas privadas que no tenían ninguna de estas obligaciones (sólo debían pagar 5000 pesos anuales para permanecer en el registro de prestatarias). Evidentemente, el concesionario, que conocía estas condiciones de entrada, supuso que era factible modificar el marco regulatorio en el corto plazo, desplegando una estrategia que le permitiera quedarse con el servicio mediante una oferta de canon muy elevada para iniciar después una ronda de negociaciones destinadas a modificar las condiciones de concesión y/o regulación de la actividad.

Desde su inicio, la gestión privada mostró resultados desalentadores: varios ejercicios registraron pérdidas contables (en varios años equivalentes al 10% de la facturación total); la empresa redujo su cuota de participación en el mercado postal (pasó del 48% en 1997 al 38% en el 2001) (cuadro 2); se produjo un proceso acelerado y persistente de expulsión de mano de obra mediante el sistema de “retiros voluntarios” (7000 trabajadores se acogieron a este régimen durante toda la concesión); y no se cumplieron las inversiones comprometidas en el contrato de concesión.¹²

¹¹ Las empresas vinculadas al grupo SOCMA, cuyo titular es Franco Macri, mantuvieron fluidos vínculos preferenciales con los diferentes gobiernos que se sucedieron en el país desde 1976 en adelante. Desde ese entonces el grupo se expandió notablemente, hasta convertirse en uno de los más importantes e influyentes del país. Al respecto consultar Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986).

¹² Como parte de los compromisos asumidos por CASA, durante los primeros cuatro años debían realizarse inversiones por 100 millones de pesos/dólares, pero por una controvertida decisión de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación, se consideraron parte de dicho monto los pagos efectuados en concepto de “retiros voluntarios” al personal que se fue de la empresa durante esos años. La mayor inversión realizada por la concesionaria fue la instalación de un nuevo y moderno centro logístico en la localidad bonaerense de Monte Grande para encargarse de la distribución de las más de 2 millones de piezas postales que se procesan en el correo oficial. El costo aproximado de esa planta fue de 30 millones de pesos/dólares.

Además del incumplimiento en los compromisos de inversión, CASA dejó de pagar el canon en marzo del 2000, incurriendo en una clara violación al contrato de concesión y acumulando hasta 2001, una deuda de 207.7 millones de pesos/dólares (sin incluir los intereses correspondientes).¹³ El concesionario condicionó el pago del canon al cumplimiento de ciertos reclamos que, a su juicio, el Estado debía atender aunque no estaban estipulados ni en el pliego de licitación, ni en el contrato de concesión.

El deficitario desempeño de la compañía privada, los frustrados intentos de fusionarse con otros capitales privados y el desconocimiento de sus reclamos por parte del gobierno nacional, culminó con una convocatoria de acreedores para evitar el pedido de quiebra y/o el retiro de la concesión (declarada hacia fines del 2001, en pleno colapso del Plan de Convertibilidad) y el inicio de una millonaria demanda judicial contra el Estado por incumplimiento en sus funciones regulatorias.

Ante esta situación, la Auditoría General de la Nación (AGN) solicitó al Poder Ejecutivo la rescisión de la concesión e informó sobre el incumplimiento de la CNC en las tareas de control de la empresa concesionaria.¹⁴ A pesar de esta recomendación y de la contundencia de las pruebas elevadas en el informe, el entonces gobierno provisional de Eduardo Duhalde no rescindió el contrato. Recién en noviembre de 2003 y tras arduas gestiones entre el nuevo gobierno del presidente Néstor Kirchner y los directivos de CASA, se dispuso a través del Decreto N° 1075 la rescisión del contrato de concesión del servicio oficial de correo “*por culpa del concesionario*”.¹⁵

A partir de dicha disposición, el Estado renunció a cobrar los importes adeudados por CASA (ya que al rescindirse el contrato la empresa fue declarada en quiebra) y reasumió “transitoriamente” la operación del servicio postal, instruyendo al MPFIPyS para que en un plazo de 180 días realizara un llamado a licitación pública nacional e internacional con el objeto de reprivatizar el servicio público de correos. En el artículo 5° de dicho Decreto se ordenó la creación de una Unidad Administrativa, en

¹³ En el punto 10.2 “Mora en el pago” del contrato de concesión se establece que “*La mora operará en forma automática por el mero vencimiento del plazo. En caso de mora y sin perjuicio de otras obligaciones que como consecuencia del presente o de la legislación vigente se pudieran generar, en el pago del canon se aplicará un interés punitivo a favor del concedente sobre el importe adeudado equivalente a tres veces la tasa LIBOR DIARIA promedio de los seis meses anteriores a la fecha de mora, por cada día de demora en el pago, la que se deberá abonar juntamente con la obligación principal*”, Contrato de Concesión, Secretaría de Comunicaciones, Presidencia de la Nación, 1997, p. 13.

¹⁴ Según el estudio de la AGN sólo se pagaron completas las dos primeras cuotas del canon (marzo y agosto de 1998); ya en los siguientes vencimientos (septiembre de 1998 y marzo de 1999) el Poder Ejecutivo aceptó el pago del canon compensando facturas impagas por servicios prestados al Estado Nacional. A partir de entonces, la empresa no pagó nunca más cuotas de canon.

¹⁵ Para una detallada presentación de este tema, consúltese Azpiazu y Schorr (2003).

calidad de ente desconcentrado, bajo la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del MPFIPyS a fin de que la misma asumiera la prestación del servicio oficial de correo y preservara las fuentes laborales y los bienes implicados en dicha prestación. La dirección de la empresa quedó a cargo de un directorio integrado por tres miembros, uno de los cuales, oficiaba de presidente, todos designados por el MPFIPyS.¹⁶

Al vencer el plazo estipulado, se dispuso, a través del Decreto N° 721/04, la constitución de la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del MPFIPyS, hasta tanto se procediera a la reprivatización del servicio público. De modo simultáneo se prorrogó por 180 días más el plazo previsto en el Decreto N° 1075/03 para el llamado a licitación.¹⁷ El capital accionario de la sociedad se distribuyó de la siguiente forma: un 99% para el MPFIPyS y un 1% para el Ministerio de Economía y Producción (MEYP).

El objeto de la sociedad es la prestación del Servicio Oficial de Correo, el cual comprende la totalidad de los servicios postales, monetarios y telegráficos prestados otrora por ENCOTESA y los restantes servicios que la ex concesionaria (CASA) estaba habilitada a prestar.

En vista del tipo societario (sociedad anónima de capital estatal) la organización se rige por las normas y principios del derecho privado¹⁸. No obstante, la empresa estatal queda comprendida dentro del marco de Ley N° 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias. En tal sentido, CORASA integra el Sector Público Nacional en los términos del artículo 8° de dicha ley, por lo cual está sujeta a los controles (auditorías) de la AGN y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).¹⁹

Hasta el presente, no se ha tomado una definición gubernamental sobre el carácter jurídico de la empresa, ni se discutió públicamente la necesidad de mantener o

¹⁶ Desde el 19 de noviembre del 2003, el directorio está integrado por Eduardo Di Cola (un ex diputado justicialista por la provincia de Córdoba, hombre de absoluta confianza del Presidente Kirchner), Carlos Rossi, secretario general de FOECOP (uno de los cuatro gremios que representan a los trabajadores del Correo Oficial) y Néstor Peña.

¹⁷ Cabe subrayar que dicho plazo será prorrogado sucesivamente (Decretos N° 635/05, 1.758/05, 1.087/06 y 1.477/07), sin concretarse hasta el día de la fecha.

¹⁸ O sea, aquellas dispuestas en la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales –t.o. 1984- (Capítulo II, Sección V, artículos 163 a 307) y sus modificatorias. En virtud de ello, no son aplicables a CORASA las disposiciones de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos y sus modificatorias, ni el Decreto N° 1.023/01 de Régimen de Contrataciones del Estado y sus modificatorios, ni la Ley N° 13.064 de Obras Públicas y sus modificatorias, entre otras normas y principios del derecho administrativo.

¹⁹ Con respecto a este punto cabe aclarar que funcionarios de la SIGEN integran la Comisión Fiscalizadora de CORASA en carácter de síndicos (artículo 114 de la Ley N° 24.156).

no la gestión del servicio en la órbita del sector público. En este sentido, la situación de CORASA es precaria, generando importantes consecuencias en el funcionamiento de la propia empresa y del mercado postal, al no saberse aún cuál va a ser la situación definitiva del Correo Oficial.²⁰

2- Características y evolución reciente del mercado postal argentino

2.1. Composición actual del mercado postal: oferta, demanda, servicios

El mercado postal argentino está integrado por diversos actores públicos y privados. En cuanto a la composición de la demanda, se observan dos tipos de clientes: los corporativos (empresas y organismos públicos que utilizan diversos servicios postales, en especial, los más rentables) y los usuarios individuales, que demandan mayoritariamente los servicios comprendidos en el SPBU (de rentabilidad nula).

Tomando en cuenta la composición de la oferta, el principal actor es el Estado Nacional, encargado de operar el Correo Oficial a través de CORASA. La empresa cubre aproximadamente un 40% de la producción total del mercado y emplea a más de 12.800 trabajadores encuadrados en el Convenio Colectivo de Trabajo de la empresa. Además de la importante cuota de mercado que detenta, el Estado es relevante por las funciones regulatorias que ejerce la CNC a través de la Gerencia de Servicios Postales.

Por otro lado, se encuentran los operadores privados, un sector heterogéneo y atomizado que en su conjunto emplea aproximadamente a 18.400 trabajadores (muchos de ellos no registrados) y cubre el 60% restante de la producción postal. Precisamente por su alto grado de heterogeneidad, los desempeños empresariales varían en forma significativa en función del tamaño de las firmas: unas pocas empresas grandes concentran el 60% de las ventas de ese mercado postal (cuadro 1). Cabe señalar que los trabajadores –registrados- del sector postal privado se encuentran enmarcados en un convenio colectivo distinto al que rige a la empresa estatal.²¹

²⁰ La precariedad de la situación jurídica de CORASA genera restricciones en la operatoria de la organización y, vinculado con ello, limita la posibilidad de negociar y/o renegociar compromisos institucionales que involucren el mediano y el largo plazo. Por ejemplo, está imposibilitada de presentarse a determinadas licitaciones, renegociar el convenio colectivo de trabajo e implementar una estrategia de nuevos negocios.

²¹ El Sindicato de Choferes de Camiones representa a los trabajadores del sector privado.

Cuadro 1:
Servicios postales: Estructura del mercado postal privado. Año 2006.

Tamaño de las empresas	% de Empresas	% Ventas
Grandes	2%	60%
Medianas	15%	29%
Pequeñas	33%	9%
Micro	50%	2%
	100%	100%

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

Más allá del tamaño, el sector privado está integrado por cuatro tipos de actores que se diferencian por otras variables, tales como: el tipo de servicios que prestan, la infraestructura y los recursos que poseen, y el grado de formalidad en el que desarrollan su actividad. A grandes rasgos estos son:

1) **Los grandes “correos privados”**: unas pocas empresas, mayoritariamente de capital nacional, que han desarrollado una estructura propia, diseminada por el país, con recursos suficientes para garantizar la prestación del servicio (entre ellas, se destacan OCA, Correo Andreani SA y Transportes Sideco SRL). La mayoría de estos correos privados se agrupan en la Asociación de Empresas de Correo de la República Argentina (AECA),²² una corporación empresaria constituida en agosto de 2003.

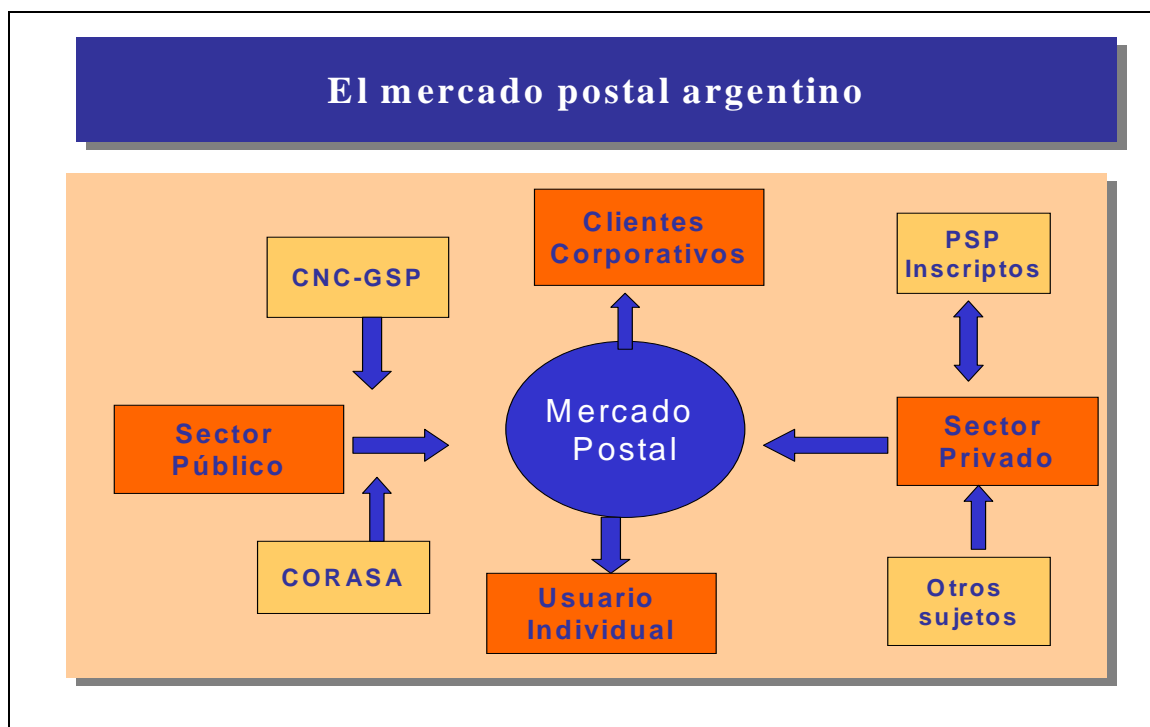
2) **Los grandes *couriers***: operadores extranjeros abocados casi exclusivamente a la atención del segmento internacional, y que se encuentran diseminados en todo el mundo (entre las empresas más conocidas, se encuentran DHL Internacional SA, FEDEX Corp., TNT Argentina SA y UPS de Argentina SA.). Los *couriers* se agrupan en la Cámara Argentina de Prestadores de Servicios Internacionales Aero-expresos (CAPSIA), una corporación empresaria constituida a fines de 1998.²³

²² Actualmente, AECA se encuentra presidida por Alfredo G. Romero de S.A. Organización Coordinadora Argentina (OCA) y agrupa a 22 empresas del sector.

²³ Esta entidad, integrada sólo por 10 empresas, representa fundamentalmente al sector postal privado concentrado de origen extranjero. Cabe aclarar que estas compañías son prestadoras de servicios expresos, originalmente orientados a la actividad estrictamente postal. Por ello, reciben la denominación de empresas de “*couriers*”, que significa básicamente, el envío de documentación. No obstante, en los últimos años, el espectro de actividad se ha ampliado y vinculado a diversas operaciones de comercio exterior (fundamentalmente para PYMES). Es decir que la actividad de estas empresas no se ciñe exclusivamente a la actividad postal. Actualmente la preside Alan Gegenschatz de TNT Argentina SA.

3) **Los correos “marginales”**: emprendimientos diversos que se caracterizan por el bajo nivel de inversión en infraestructura y recursos humanos que realizan. Conforman más de la tercera parte de los prestadores inscriptos en el mercado postal privado. Su radio de acción se restringe prácticamente a las zonas más rentables: Capital Federal y Gran Buenos Aires. Si bien algunas tratan de construir una cobertura nacional en función de convenios con otros prestadores, la mayoría no logra brindar la cobertura que prometen. Sobreviven gracias al alto grado de informalidad en el que operan, disminuyendo notablemente los costos finales de los servicios que prestan. Carecen de representación corporativa.

4) **Las mensajerías**: son pequeños emprendimientos de envíos en moto, que no toman volumen de negocios. Realizan uno o más envíos determinados con entrega en el día. Responden a un tipo de demanda que generalmente no es atendida por los correos y sus servicios no están comprendidos en la regulación actual. Unos están inscriptos como correos y hacen mensajería; otros operan en la más completa ilegalidad.



Fuente: Perez Sosto, 2008, pág. 53

2.2. Las transformaciones operadas en el mercado postal desde su desregulación (1993-2006)

El mercado postal argentino se encuentra liberalizado desde el año 1993 y se rige por las disposiciones del Decreto N° 1.187 y sus modificatorios. La política de desregulación completa del sector tuvo importantes consecuencias sobre el Correo Oficial y sobre los prestadores privados.

En primer lugar, el Correo Oficial se vio completamente afectado, ya que recibió los efectos de una repentina y agresiva competencia en todos los segmentos rentables de su operación, que son los que le permitían financiar el SPBU. Tal como se puede apreciar en los cuadros 2 y 3, el Correo Oficial fue perdiendo cada vez más participación en el mercado postal, especialmente en lo que a la producción de servicios se refiere. Si bien en los últimos años, CORASA ha logrado quebrar esta tendencia decreciente, aún dista mucho de ostentar la cuota de participación que tenía antes de la desregulación (71% contra 41%).

Cuadro 2:
Producción total de servicios postales. Años 1993-2006 (en pesos corrientes y porcentajes)

Año	Correos Privados	Variac. % año anterior Correos Privados	Correo Oficial	Variac. % año anterior Correo Oficial	Total	Variac. % año anterior Total	% Producción total corresp. al Correo Oficial
1993	153.619.150		375.460.455		529.079.605		70,96%
1994	225.081.821	46,52%	388.923.179	3,59%	614.005.000	16,05%	63,34%
1995	238.801.000	6,10%	423.246.000	8,83%	662.047.000	7,82%	63,93%
1996	278.343.775	16,56%	434.354.000	2,62%	712.697.775	7,65%	60,95%
1997	416.836.213	49,76%	390.867.959	-10,01%	807.704.172	13,33%	48,39%
1998	492.297.813	18,10%	376.474.165	-3,68%	868.771.978	7,56%	43,33%
1999	603.349.184	22,56%	418.163.000	11,07%	1.021.512.184	17,58%	40,94%
2000	651.333.282	7,95%	401.612.000	-3,96%	1.052.945.282	3,08%	38,14%
2001	610.545.581	-6,26%	381.911.000	-4,91%	992.456.581	-5,74%	38,48%
2002	550.427.985	-9,85%	320.273.000	-16,14%	870.700.985	-12,27%	36,78%
2003	616.843.775	12,07%	310.326.000	-3,11%	927.169.775	6,49%	33,47%
2004	637.477.687	3,35%	343.888.000	10,82%	981.365.687	5,85%	35,04%
2005	664.060.838	4,17%	414.689.000	20,59%	1.078.749.838	9,92%	38,44%
2006	732.770.653	10,35%	497.880.000	20,06%	1.230.650.653	14,08%	40,46%

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

Cuadro 3:
Ventas de servicios postales. Años 1993-2006 (en pesos corrientes y porcentajes)

Año	Correos Privados	Variac. % año anterior Correos Privados	Correo Oficial	Variac. % año anterior Correo Oficial	Total	Variac. % año anterior Total	% Ventas totales corresp. al Correo Oficial
1993	401.712.342		273.631.000		675.343.342		40,52%
1994	506.468.680	26,08%	307.970.000	12,55%	814.438.680	20,60%	37,81%
1995	462.768.071	-8,63%	354.648.000	15,16%	817.416.071	0,37%	43,39%
1996	430.937.018	-6,88%	409.555.000	15,48%	840.492.018	2,82%	48,73%
1997	490.048.606	13,72%	376.052.000	-8,18%	866.100.606	3,05%	43,42%
1998	553.825.293	13,01%	406.301.000	8,04%	960.126.293	10,86%	42,32%
1999	564.198.496	1,87%	414.828.000	2,10%	979.026.496	1,97%	42,37%
2000	515.993.272	-8,54%	370.959.000	-10,58%	886.952.272	-9,40%	41,82%
2001	480.243.503	-6,93%	332.855.000	-10,27%	813.098.503	-8,33%	40,94%
2002	511.481.626	6,50%	323.476.000	-2,82%	834.957.626	2,69%	38,74%
2003	612.045.964	19,66%	367.618.000	13,65%	979.663.964	17,33%	37,52%
2004	746.380.743	21,95%	415.833.000	13,12%	1.162.213.743	18,63%	35,78%
2005	878.291.236	17,67%	498.825.000	19,96%	1.377.116.236	18,49%	36,22%
2006	1.127.509.754	28,38%	611.669.000	22,62%	1.739.178.754	26,29%	35,17%

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

Otra consecuencia importante que produjo la desregulación, fue la proliferación de operadores de escasa o nula estructura y responsabilidad, exclusivamente orientados a los clientes corporativos y a la atención de las zonas geográficas rentables (lo que los entrevistados denominan la “*crema del negocio*”).

A su vez, 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, especialmente en el segmento de nuevos prestadores. Tal como se puede apreciar en el cuadro 4, la dotación de personal en el Correo Oficial se redujo constantemente entre 1997 y 2003 (durante toda la gestión privada la empresa expulsó aproximadamente a 7.000 trabajadores); tendencia que recién comienza a revertirse a partir de 2004. Los correos privados también expulsaron mano de obra en el mismo período, aunque a tasas menores; pero hay que tener en cuenta que en este sector se produjo un proceso de “precarización” del empleo (ya sea trabajo directamente en “negro” o modalidades intermedias), basado en la lógica de competencia fundada exclusivamente en precios y no en calidad.²⁴

²⁴ En este sentido es importante destacar que la mano de obra es un componente sustantivo en la composición de los precios de los servicios postales, ya que se trata de una actividad trabajo intensiva.

Cuadro 4:
Nivel de Empleo del Sector Postal s/ Correo Oficial - Correos Privados (Argentina, 1997-2006)

Año	Correo Oficial	Var. % Correo Oficial	Correos Privados	Var. % Correos Privados	Totales	Var. % Total
1997	18.931		21.118		40.049	
1998	15.568	-17,76	20.012	-5,24	35.580	-11,16
1999	15.451	-0,75	19.623	-1,94	35.074	-1,42
2000	12.934	-16,29	19.051	-2,91	31.985	-8,81
2001	12.697	-1,83	18.223	-4,35	30.920	-3,33
2002	12.383	-2,47	16.457	-9,69	28.840	-6,73
2003	11.873	-4,12	16.169	-1,75	28.042	-2,77
2004	12.162	2,43	15.740	-2,65	27.902	-0,50
2005	12.703	4,45	16.522	4,97	29.225	4,74
2006	12.833	1,02	18.438	11,60	31.271	7,00

Fuente: Economía Postal y Evaluación de la Calidad - Gerencia de Servicios Postales – CNC

Para tratar de paliar los efectos de la competencia desleal reiteradamente denunciada por la empresa responsable del Correo Oficial (tanto en la etapa de gestión privada como en su nueva etapa de gestión estatal), en el año 2005 la CNC dictó la Resolución N° 1.811 que reglamenta nuevos procedimientos y requisitos de información para acceder y permanecer en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales (requisitos en lo atinente a la situación del personal y a la consistencia económica, financiera y operativa de la prestación). Concretamente, se establece un mecanismo de control y evaluación del cumplimiento de las exigencias normativas existentes para el alta y permanencia de empresas en calidad de prestadoras de servicios postales, con el fin de encarar un reordenamiento del mercado.²⁵

Para los principales operadores postales, esto es una muestra del cambio en la orientación de la gestión del organismo regulador que pretende fortalecer sus acciones de control sobre el sector postal privado y así mejorar las condiciones de competencia en el mercado postal.

²⁵ La base del modelo de control y evaluación aplicado por la CNC a partir de la Resolución N° 1.811/05 es la información aportada por las empresas (tanto las que solicitan su inscripción al Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales como aquellas que solicitan el mantenimiento de la inscripción) bajo el formato de declaración jurada. Hasta el momento, la aplicación efectiva de este modelo carece en lo fundamental de operativos de inspección.

Sin embargo, varios expertos y directivos del Correo Oficial coinciden en señalar que aún falta sancionar un marco regulatorio que fije reglas de juego más parejas y que establezca con precisión los mecanismos que garanticen la sustentabilidad del SPBU, ya que en la actualidad CORASA sigue compitiendo en condiciones desiguales en tanto es la única empresa del sector obligada a proveer un servicio no rentable, como el servicio postal básico, sin ningún tipo de privilegio institucional.²⁶

3- La calidad institucional de la organización Correo Oficial de la República Argentina

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, la calidad de las instituciones es el resultado de una combinación de atributos relacionados con la dimensión interna y con la dimensión externa de las organizaciones que involucra. Para la primera dimensión, la capacidad administrativa puede evaluarse a través de una serie de indicadores: la existencia de una burocracia competente, reclutada mediante criterios meritocráticos, fuertemente cohesionada, y que valore su puesto de trabajo; normas previsibles y transparentes para la elección y promoción de los cargos; marcos regulatorios claros y estables que rijan el funcionamiento de la organización, entre otros. Con estos atributos, no sólo se puede llevar adelante una gestión eficiente, sino que además se evita la difusión de prácticas corruptas y la formación de las denominadas “islas de poder” internas a la organización.

En cuanto a la segunda dimensión, la calidad puede evaluarse a través de la capacidad organizacional para interactuar con su entorno y poder cumplir con su objetivo/función (proactividad); un alto grado de flexibilidad para adecuarse a los cambios producidos en el contexto que le permita incorporar los nuevos avances tecnológicos en materia de productos y procesos (flexibilidad tecnológica); y por último, la capacidad de construir una red de articulaciones con el resto de los actores sociales y/o estatales sin perder autonomía en las decisiones (autonomía enraizada).

²⁶ Los privilegios institucionales pueden adoptar diversas formas: monopolios parciales, subsidios al prestador público, un esquema tarifario diferencial, y/o condiciones de acceso y permanencia en el mercado postal onerosas para los prestadores privados, entre otras.

Para determinar la calidad de la institución Correo Oficial, es necesario analizar en esta clave interpretativa la organización y el funcionamiento de la empresa CORASA, encargada actualmente de brindar el servicio postal oficial.

3.1. Dimensiones internas: meritocracia, no islas de poder e inmunidad a la corrupción

En CORASA los cargos directivos son designados por el Directorio y actualmente están desempeñados en su mayoría por personas que ocupaban cargos gerenciales en el período en el que el servicio estaba concesionado a un operador privado. El resto de los puestos de trabajo se mantiene como planta estable desde la etapa previa a la creación de CORASA. Esta situación fue denunciada oportunamente en la prensa diaria, ya que constituía una clara violación a las normas establecidas en el contrato de concesión:

“Cinco meses después de la rescisión del contrato del Correo Argentino, los principales puestos de la empresa siguen ocupados por hombres puestos allí por el grupo Macri. Esto pese a que, según se estableció en el punto 26.3 del contrato, en caso de finalizar la concesión ‘la totalidad del personal del concesionario pasará al concedente, con excepción de los integrantes del directorio y los asesores del concesionario’. Es decir que la totalidad de los empleados del correo oficial volvía al Estado, pero no así los ejecutivos que integraron la primera línea del directorio o fueron asesores de éste. Pese a esta disposición, Rafael Sardella, que fue director suplente del directorio, ahora está a cargo de la actual unidad de coordinación, por lo que cumple las funciones de gerente general. Eduardo Mignacco, que fue integrante del Comité Ejecutivo como director de operaciones, está a cargo de la planta de Monte Grande, desde donde se distribuye toda la correspondencia. Y Oscar Novaro continúa a cargo del área administrativa... Eduardo Di Cola no desmintió la información, pero prefirió no formular declaraciones.” (La Nación, 12/04/2004)

Como a los puestos gerenciales no se llega a través de una carrera administrativa, los ascensos quedan restringidos a los puestos encuadrados dentro de los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT), que incluye al personal que forma parte de la planta permanente de la organización y que es representado por los diversos sindicatos del sector. Sin embargo, estos mecanismos de promoción estuvieron congelados entre 1993 y 2006. Recién a fines de ese año se logró una recategorización del personal luego de que el sindicato que representa a los trabajadores jerárquicos convocara a una huelga hacia fines de octubre de 2006.

La representación sindical de los trabajadores de CORASA la tienen cuatro sindicatos (cuadro 5). En las entrevistas aparece claramente el poder de estos actores colectivos dentro de la organización (en especial, del más numeroso, FOECyT). Los

delegados sindicales son “intocables” y no hay políticas relacionadas con el personal que se puedan llevar adelante sin la anuencia de los gremios. Tal es el peso de estas organizaciones, que el vicepresidente 2º del Directorio es un sindicalista de un gremio menor (Carlos Rossi, dirigente de FOECOP).

**Cuadro 5:
Representación sindical del Correo Oficial**

Sindicatos	Secretario General
Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (FOECYT)	Ramón Antonio Baldassani
Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones (AATRAC)	Jorge Dionisio Soria
Federación de Obreros y Empleados del Correo Oficial y Privados (FOECOP)	Ricardo Ferraro
Federación de Personal Jerárquico y Profesional de la Secretaría de Estado de Comunicaciones y ENCOTESA (FEJEPROC)	Juan José Halm

Fuente: Elaboración propia en base a documentos públicos y entrevistas.

Durante la etapa de gestión privada, FOECyT prestó su apoyo para implementar un sistema de retiro voluntario que permitió la reducción del personal (7000 empleados se acogieron al régimen). Este apoyo a la privatización explica en parte la desavenencia entre las cúpulas sindicales, especialmente entre FOECyT y FEJEPROC, que fue el sindicato que más se opuso a la privatización.

Actualmente hay un incipiente proceso de cuestionamiento a las burocracias sindicales en algunas sucursales de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Son delegados pertenecientes al “movimiento de trabajadores autoconvocados del Correo” que se caracterizan por la radicalización de sus demandas y por la intransigencia de sus métodos de acción (se agrupan en la Asociación Libre de Empleados de Correo y Telecomunicaciones ALECyT). Hacia fines del 2007, protagonizaron la toma de la Central Operativa Monte Grande, el centro de distribución más grande del Correo que terminó con la intervención de la Policía. Entre sus principales reclamos sobresalen un incremento sustantivo de los salarios (llevar los mínimos a 2600\$), participación obrera en la propiedad de la empresa y estatización definitiva de la prestación.

En cuanto a la permanencia promedio de la planta de personal, si bien la situación es muy heterogénea y no hay datos precisos suministrados por CORASA, surge de las entrevistas realizadas a los dirigentes sindicales y a diversos trabajadores,

que la estabilidad del personal es muy alta, superior a los diez años. Esto implica, a su vez, que la rotación de los cargos sea muy baja (especialmente, en los puestos encuadrados en el convenio colectivo de trabajo).

Al mismo tiempo, aún no está establecido un sistema claro de acceso a los cargos que garantice transparencia y calidad en el proceso de selección del personal. De hecho, los trabajadores entrevistados relataron que su ingreso a la empresa había sido producto de un reclutamiento informal (entregándole el CV a un conocido, por ejemplo) y que desconocían los criterios mediante los cuales los jefes de sección decidían las asignaciones de puestos, los ascensos o el pase a planta permanente en el caso del personal temporario contratado por agencia. De hecho, algunos dirigentes sindicales manifestaron que los trabajadores eventuales cobran un 30% menos de lo que cobran los efectivos, que un tercio de ese salario es “en negro”, y que algunas de las agencias de personal temporario que utiliza CORASA para contratar nuevos trabajadores son propiedad de algunos de los gerentes (o tienen fuertes vinculaciones con ellos desde la época de la concesión privada). En este sentido, el dirigente sindical de ALECYT precisó que “(...) *los eventuales son trabajadores terciarizados por el Correo a Bayton, una firma que viene de la época de los Macri*” (SOS Periodista, 17/03/2007).

Otra clara evidencia de la falta de transparencia en la información relacionada con la organización interna de la empresa, es que CORASA no publica su organigrama ni está dispuesta a entregarlo. El celo de la firma con relación a este punto es un dato en sí mismo, ya que varios de los asesores entrevistados coincidieron en señalar que es imposible divulgarlo por “problemas políticos” y “por cuestiones relacionadas con un mercado altamente competitivo”. Igualmente, mediante la identificación de las categorías incluidas y excluidas en el CCT, las entrevistas realizadas y diversas notas periodísticas es posible reconstruir un organigrama aproximado de los puestos más altos (todos excluidos del Convenio Colectivo):

Directorio

Dr. Eduardo Di Cola	Presidente
Dr. Néstor Osvaldo Peña	Vicepresidente I
Sr. Carlos A. Rossi	Vicepresidente II

Comisión Fiscalizadora

(integrada por funcionarios de la Sindicatura General de la Nación)

Alejandro Díaz

Héctor Ivancich
Alberto García

Direcciones/ Gerencias

Gerente General	Rafael Sardella
Director de Marketing	Juan Bullio
Director de Finanzas	Oscar Novaro
Director de Recursos Humanos	Enrique Mangiantini
Gerente Administrativo	Oscar Novaro
Gerente de Relaciones Institucionales	Graciela Echeverría
Gerente Comercial	Sin información
Gerente Operativo	Sin información
Gerente de Seguridad	Sin información

Si bien el organigrama funcional se modificó con respecto a la etapa previa de gestión privada, el rasgo más distintivo es la estabilidad de los miembros que componen el *staff* más alto de la organización, ya que en su mayoría provienen de la etapa en que el correo estaba concesionado a una empresa privada (CASA). Los entrevistados justificaron esta decisión en la necesidad de darles confianza a los clientes corporativos, una señal de que “las reglas de juego iban a seguir igual”. El propio presidente de la empresa, Eduardo Di Cola, argumentó en esta dirección en varias oportunidades:

“Nosotros tomamos la decisión de seguir confiando en ese personal que venía del sector privado, a los fines de garantizarles seguridad a los clientes y evitar que se pudiera pensar que volvíamos con la filosofía del Estado del pasado. Lo hicimos de esa manera para demostrar que no veníamos a cargar a la empresa con nuestros propios colaboradores. Consideramos que lo realmente trascendente es el perfil que tiene la nueva conducción de la empresa.” (Página 12, 20/02/2005)

“Entre las incertidumbres que teníamos que disparar estaba la relación con los clientes, y uno de los mensajes que dimos al mercado fue que iban a estar los mismos interlocutores. En cuanto a los ejecutivos, hubo gente que se fue y otros decidieron aportar a este proceso. Hay gente de la época de Encotesa (antes de la privatización); hay gente de la era Macri y hay gente nueva. Lo que hay que destacar es el cambio de rumbo, porque en el marco de una nueva coyuntura, la misma gente antes daba pérdida y ahora no. (...) Cuando un equipo de fútbol pierde, se echa al técnico. Ese mismo equipo puede ganar con otro DT. Eso es lo que pasó acá, los jugadores se adecuaron a las reglas de juego que se fijan desde la conducción.” (La Nación, 15/10/2006)

Esta situación ha generado muchas críticas por parte de los sindicatos que agrupan al personal de planta, entre otras cosas porque se ha visto cortada la carrera administrativa. Por ejemplo, el gremio AATRAC expresó en un comunicado de prensa su “(...) *desacuerdo con la promoción a gerente general del Sr. Rafael Sardella, por entender que esta decisión postergó la carrera administrativa a compañeros con una dilatada trayectoria dentro del Correo. Esta promoción no fue la única: también se*

‘promocionó’ a todos los que ingresaron fuera de convenio, en la parte gerencial, vale decir a los que integraban el equipo de Macri.” (Página 12, 27/02/2005)

La trayectoria compartida de los gerentes hace que la cohesión entre ellos sea alta. Además, como se mencionó anteriormente, hay una buena relación con el Directorio, aunque al comienzo existía mucha desconfianza entre los gerentes y los miembros de la nueva dirección (designada con criterios políticos) porque no se sabía hacia dónde se iba a orientar la gestión. Incluso los propios directores no se conocían entre sí, generando también ciertas dificultades para iniciar una gestión conjunta.

Hoy hay fuertes indicios de que el cuerpo gerencial cohesionado constituye una verdadera “isla de poder” dentro de la organización y que esto se puede sostener con la anuencia del Directorio y de la mayor parte de las cúpulas sindicales (otra importante “isla de poder”).

Entre el personal jerárquico la cohesión también es elevada, aunque persiste una gran desconfianza con relación a los gerentes, al Directorio y al resto de los dirigentes sindicales:

Los empleados jerárquicos del Correo Argentino denunciaron que existe ‘connivencia’ entre el directorio de la empresa y las conducciones de los gremios de los trabajadores para seguir en la actual situación. Los jerárquicos cuestionan el actual rol del correo oficial, señalan que hay desinversión, siguen los gerentes de la época del grupo Macri y una política salarial que afecta los servicios de la empresa. El secretario adjunto del gremio del personal jerárquico de Correo Argentino, Sergio Ibaceta, dijo que ‘la conducción de los gremios de base lamentablemente está en convivencia con el Directorio, lo único que les interesa es cobrar sus ‘cajas’ sindicales. Y no han desplegado un trabajo de conciencia y de movilización hacia abajo’ (...) Acá lamentablemente existe la complicidad de la dirección de los gremios de base. Yo cito un ejemplo. Hay un gremio, FEOCYT, cuyo secretario general es Baldassini. Hace 35 años que está como secretario general. Firmó todas las rebajas salariales, los despidos, ha sido cómplice y sigue estando. Maneja esa caja sindical. Y con esto te da una idea que no va a dejar.” (El Diario de La Pampa, 02/11/2006)

Si consideramos que la información es uno de los principales recursos de poder de una organización, queda claro que en CORASA los gerentes son poderosos en tanto son los únicos que conocen el manejo del negocio postal. Uno de los principales asesores externos del Directorio reconoció en la entrevista con la autora la necesidad que tiene la nueva gestión de contar con estos gerentes, ya que ninguno de los tres miembros del Directorio conoce fehacientemente el funcionamiento de la organización y las claves del negocio postal. Además, estos gerentes mantienen contactos fluidos con los principales clientes y proveedores. En las entrevistas a los asesores se señalaron cuatro gerencias claves: la comercial, la operativa, la financiera y la de asuntos legales.

Fue con estos gerentes que el Directorio inició el proceso de negociación cuando se reestatizó el servicio, y a pesar del recelo inicial, los gerentes fueron teniendo cada vez más confianza en el Directorio y viceversa.

Ahora bien, en función de las entrevistas realizadas y de las notas periodísticas relevadas se pudo establecer que los honorarios de los gerentes son muy elevados aunque más bajos que los que tenían durante la gestión privada. Esto genera una fractura importante entre las capas más altas de la dirección y el personal jerárquico, ya que los primeros 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. Igualmente, como aún no está completamente definida la situación jurídica de CORASA, esta variable tampoco ayuda para retener al personal más calificado de la planta permanente de la organización.

En una entrevista al diario Clarín, Eduardo Di Cola aseguró que al inicio de su gestión se despidieron a seis directores del Correo Argentino S.A. y que llegaron a un acuerdo con 60 empleados de los niveles de conducción para reducirles el sueldo. Dijo además, que esos directivos aceptaron que se les redujera el sueldo *“porque están comprometidos con la futura eficiencia de la empresa. Queremos generar convicción en cada empleado: que entiendan que el Gobierno quiere crear un capitalismo serio, con premios y castigos.”* Y respecto a los empleados no jerárquicos agregó: *“saben que dejaron de ser empleados de una empresa fallida judicialmente, para pertenecer a una empresa del Estado, lo que da estabilidad laboral y salarial.”* (Clarín, 30/11/2003).

El tema de los ingresos del personal gerencial y de la distancia entre estos y los del resto del personal de la empresa, cobró amplia cobertura periodística a comienzos de la nueva gestión estatal,

“(…) la administración kirchnerista prefirió atacar las diferencias salariales internas, ya que en la empresa hoy convive una gran masa de empleados de 1000 pesos mensuales promedio de sueldo con gerentes que cobran entre 37 y 50 mil pesos. Según una calificada fuente oficial, esto hace que setenta sueldos jerárquicos insuman mensualmente 670 mil pesos, algo ajeno al propósito de transformar al correo oficial en una empresa más eficiente para venderla en el plazo máximo de seis meses.” (Página 12, 28/11/2003)

A pesar de esta fractura, cabe señalar que en los últimos dos años se produjeron ajustes salariales que permitieron recomponer los ingresos reales de los trabajadores incluidos en el CCT, no así para los eventuales (ver cuadro I del Anexo Estadístico). Para darse una idea del significado de estas cifras, hay que tener en cuenta que el salario mínimo de bolsillo se ha fijado en el orden de los 900 pesos y el costo de una canasta básica familiar (real) ronda los 2000 pesos.

Otro de los problemas relacionados con la segmentación salarial es el del “achatación” de la pirámide salarial entre los puestos jerarquizados y los no jerarquizados incluidos en el CCT. Gracias al programa de recategorización del personal implementado en el 2007, como resultado del plan de lucha llevado adelante por uno de los sindicatos a fines del 2006 (FEJEPROC), se consiguió elevar la distancia salarial entre las categorías más bajas y las más altas (prácticamente las segundas duplican a las primeras).

Ahora bien, a pesar de la baja calidad institucional detectada en la dimensión interna de la organización, hasta el presente no hay indicios fehacientes de hechos de corrupción producidos durante la actual gestión estatal.²⁷ Sin embargo, existen varios elementos que permiten suponer que tanto estas prácticas como las colusorias, pueden difundirse. Por ejemplo, por ser jurídicamente una sociedad anónima, la empresa no está obligada a llamar a licitación pública para realizar sus compras y/o contrataciones como si fuera una empresa estatal, generando un marco propicio para la connivencia entre los gerentes y los proveedores y/o contratistas. A su vez, debido a la prolongada indefinición en su situación jurídica definitiva, tampoco puede presentarse a las licitaciones que se abren en el mercado postal para ofertar servicios, ya que no puede garantizar siquiera su propia existencia como tal por más de 180 días.

Respecto al procedimiento de compras de CORASA, y a los riesgos que el mismo traía aparejado, Di Cola explicó que “*no se realizan licitaciones para mantenerse competitivo en el mercado*” y si bien es cierto que se flexibilizan los procesos de compras no es menos cierto que esto reduce los controles para evitar prácticas corruptas. La persistencia de vínculos con empresas proveedoras pertenecientes al grupo económico que tenía concesión del correo en la etapa de gestión

²⁷ Igualmente, es necesario aclarar que se registraron denuncias por fraude en las tareas de escrutinio electoral en una de las provincias argentinas durante las elecciones del 2007 (Córdoba), aunque la justicia electoral no comprobó irregularidad alguna en el proceso y convalidó los datos suministrados por CORASA (empresa encargada de llevar a cabo el recuento).

privada, también es llamativa e induce a pensar en la existencia de relaciones de connivencia. En una entrevista, el presidente de CORASA justifica esta situación con diversos argumentos: la “continuidad y la previsibilidad” para los grandes clientes, o bien “la rentabilidad o conveniencia económica” para la empresa:

“Periodista: -¿Por qué se mantiene el contrato con Logística de Avanzada (LDA), empresa creada para hacer la logística y distribución bajo la concesión de Macri?”

DI Cola: -LDA es la empresa a través de la cual el Correo asegura su distribución. En un proceso en el que todavía está vigente el decreto que habla de volver a concesionar el servicio, consideramos que no era oportuno hacer cambios en ese sentido.

Periodista: -¿Y con Pago Fácil, empresa del grupo Macri que todavía está en muchos locales del Correo?”

Di Cola: -Es un acuerdo conveniente para nosotros y por eso se mantiene; además del ingreso, significa tener caja y financiarnos sin movimiento de plata en las sucursales donde hay un Pago Fácil.” (La Nación, 15/10/2006)

Finalmente, uno de los rasgos que más incide en la baja calidad interna de la organización es la inestabilidad y precariedad de las normas que rigen el funcionamiento de la institución Correo Oficial. La indefinición actual con respecto al carácter jurídico de la empresa y la inexistencia de un marco legal para el sector que establezca claras reglas de juego para los operadores postales (y en especial, para garantizar el financiamiento del SPBU) atentan contra la calidad de la organización en todos los aspectos considerados. Sin embargo, el propio presidente del Directorio aseguró a comienzos del 2005, que no era necesario sancionar un nuevo marco regulatorio para el sector y agregó, con relación a la necesidad de garantizarle a CORASA la provisión del servicio postal a las empresas y dependencias del Estado, “*que está de acuerdo con que las distintas dependencias públicas realicen licitación y concursos de precios para contratar el servicio postal en lugar de recurrir directamente a la empresa del Estado.*” (Página 12, 20/02/2005), manifestándose así, en contra del establecimiento de una “franja reservada” del mercado que garantice el financiamiento del SPBU.

A pesar de las opiniones del presidente de la empresa, que van en consonancia con la de otros altos funcionarios del gobierno, es necesario recalcar que la inexistencia de un marco regulatorio para el sector conspira contra la calidad y rentabilidad del servicio, contra los derechos laborales de los empleados y contra la propia solvencia de CORASA, ya que no queda claro cómo puede seguir financiando el SPBU si compite en

“igualdad de condiciones” (en realidad, en peores condiciones) con empresas que no están obligadas a brindarlo.

3.2. Dimensiones externas: proactividad, flexibilidad tecnológica y apoyos socio-estatales

CORASA cuenta con una red comercial de más de 5.000 puntos de ventas que le permiten ofrecer diversos servicios. La red en sí misma constituye uno de los principales activos de la empresa y es la marca que la distingue de sus competidoras que no llegan ni remotamente a alcanzar esa magnitud y alcance geográfico en la prestación del servicio. Las figuras comerciales de estos puntos son: sucursales, agencias, unidades postales y estafetas. Según la descripción que brinda CORASA de sus figuras comerciales, las características de cada una son las siguientes:

- *Sucursales*: brindan la totalidad de los servicios ofrecidos por el Correo, es decir, servicios postales, telegráficos y monetarios. También se puede acceder a los productos y servicios complementarios.
- *Agencias*: funcionan como mini sucursales, brindando los mismos servicios que una sucursal (excepto en Capital Federal y Gran Buenos Aires).
- *Unidades Postales*: son agentes oficiales que, a través de un contrato de franquicia, prestan todos los servicios postales (excepto Carta Documento, Telegramas y Giros). Generalmente funcionan en comercios: locutorios, librerías, centros gráficos, etc. Originariamente, esta figura surgió para reemplazar a la antigua Estafeta. En la actualidad, las Unidades Postales funcionan complementando a las Sucursales. En varios casos, ofrecen los servicios de Western Union para el envío de dinero.
- *Estafetas*: esta figura presta los mismos servicios que las Unidades Postales, pero a diferencia de ellas funciona en locales exclusivos y se encuentran principalmente en el interior del país.

Los servicios que presta la empresa actualmente son múltiples (cuadro 6). Esto es el resultado de una estrategia comercial basada en el desarrollo de nuevos productos y servicios aprovechando la amplia red de expendio con la que cuenta la empresa. Además, esto le permitió a la empresa ir ganando posiciones en el mercado

mayorista (en donde compite con importantes correos privados) y financiar con sus propios recursos el SPBU.

Cuadro 6:
Listado de los diversos servicios que presta CORASA

Tipo de servicio
• Servicios Postales Nacionales
• Servicios de Encomiendas y Cajas Nacionales
• Servicios de Telecomunicaciones Nacionales
• Servicios Postales Internacionales
• Servicios de Encomienda Internacional
• Servicios de Telecomunicaciones Internacionales
• Servicios de Filatelia
• Servicios Monetarios
• Servicios Electorales
• Productos y Servicios Híbridos Nacionales
• Servicios de Marketing Directo
• Servicios de Logística
• Servicios Conexos/ Complementarios

Fuente: Elaboración propia en base al Manual de Productos y Servicios de CORASA, excepto para los servicios de logística y los conexos.

En un reportaje brindado a la prensa recientemente, el Presidente Di Cola puntualizó al respecto de los desafíos que implicó para la nueva gestión estatal salir a competir en un mercado desregulado, brindando a la vez, un servicio no rentable y fundamental como el SPBU:

“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 por que 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. (...) Nosotros tenemos toda una logística, y una estructura de gran empresa que demanda mucha agilidad para ir adecuándose también a las exigencias del mercado.” (Actitud, 01/08/2007)

“Actuamos con una lógica distinta a la del pasado. Esto se tradujo en una nueva dirección para el Correo, una impronta nueva respetando las propias reglas de la actividad privada en función de que debíamos competir en el mercado. Sin olvidar que como empresa pública estamos sujetos a controles propios y a que los dineros son públicos. En un primer momento lo que hicimos fue transmitir esta confianza a los clientes, sobre todo a los clientes corporativos.

Hubo una tendencia a retraerse; no debemos olvidar que al cliente corporativo le repartimos lo más importante, que es su facturación, y ninguna empresa va a dejar que esa facturación, el reparto se lo haga una prestadora ineficiente.” (Actitud, 01/08/2007)

Esta estrategia de desarrollo basada en la ampliación de los servicios ha permitido acrecentar la cuota de participación de CORASA en el mercado postal, mantener las principales cuentas corporativas y captar nuevos clientes²⁸. Tal como afirma el propio Di Cola:

“En volumen de correspondencias estamos un 55% por encima de cuando tomamos las riendas del correo. Y en otros negocios como por ejemplo en logística, venimos facturando 5 veces más desde noviembre de 2003. (...) con nuestro *call center* hacemos trabajos propios y brindamos servicios a terceros a distintas empresas, bancos, AFIP. Los servicios financieros se basan en giros postales, pagamos jubilaciones y pensiones en localidades pequeñas donde no hay bancos.” (Punto a Punto, 20/09/2006)

La mayoría de los grandes clientes consultados, ha manifestado que eligieron el correo oficial porque tiene una amplia cobertura territorial y brinda los servicios en similares condiciones de eficiencia que los operadores privados, pero con la ventaja de hacerlo con tarifas más bajas. En ese sentido, se muestran conformes con los servicios que presta CORASA aunque creen que se podrían mejorar si se aceleraran los tiempos de entrega.

Es importante destacar que este avance de la empresa sobre la franja corporativa del mercado se logró sin recurrir a campañas publicitarias de envergadura. La imagen del correo oficial está muy instalada entre los habitantes del país. En el pasado, la publicidad estuvo a cargo de grandes agencias o de creativos importantes. Actualmente, todas sus comunicaciones publicitarias se manejan por un departamento interno que cuenta con escaso presupuesto. Tal como señala uno de los jefes de publicidad del sector:

“Lo último que hicimos fue generar acciones de promoción para el servicio Sur Postal que es un *courier* corporativo y para EMS que es para comunicaciones particulares o familiares (...) Para cada una de esas áreas teníamos solo \$5.000 para invertir. Es sabido que esos valores no tiantan a ninguna agencia de publicidad grande. Sin embargo, el equipo del Correo se las ingenió para sacarle el jugo a los recursos que disponíamos, optamos por contratar el servicio de postales de Look and Take y aprovechamos los canjes de revista Gestión para la promoción del *courier*” (INFOBAE, 06/11/07).

²⁸ Entre los principales clientes de CORASA se encuentran algunos organismos estatales (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, AFIP, ANSES, Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación), las principales empresas de servicios públicos (Telefónica de Argentina, Telecom, Edenor, Metrogas), importantes entidades bancarias y/o financieras (Banco Nación, Banco Galicia, Banco Provincia de Buenos Aires, Citybank, American Express, Diners Club, Consolidar AFJP) y empresas industriales y comerciales (YPF, Coca Cola, Peugeot, Ford, Direct TV, Cablevisión, Shell).

Ahora bien, según se desprende de las evaluaciones externas realizadas durante el año 2006 (tanto por la CNC como por la UPU) la calidad de los servicios prestados por CORASA ha sido relativamente satisfactoria (ver cuadros II y III del Anexo Estadístico). Los reclamos más frecuentes registrados en la CNC han sido:

- Reclamos presentados por falta de entrega de correspondencia simple con vencimiento: involucra exclusivamente al Correo Oficial. Se refiere a facturas de servicios o resúmenes de tarjetas de crédito, que no llegan a destino o llegan con excesiva demora después de la fecha de vencimiento. Por tratarse de envíos simples, que son entregados bajo puerta, no es posible saber en qué parte del circuito postal se ocasionó el inconveniente. Para regularizar la situación, la CNC solicita al Correo un control domiciliario de entrega de correspondencia, incluida la simple, en el cual cada envío se entrega bajo firma en la planilla del distribuidor (hasta el momento esto no se implementó).
- Reclamos presentados por violación de correspondencia y sustracción del contenido: en la mayoría de los casos los envíos son recibidos de conformidad por el destinatario, dado que algunos no presentan signos de expoliación. En otros casos la correspondencia llega expoliada. Sucede tanto en los servicios prestados por el Correo Oficial, como en los brindados por los operadores privados.
- Reclamos presentados por demora en la entrega: en estos casos el prestador postal no cumple con el plazo de entrega estipulado. Como la legislación vigente no contempla indemnización al cliente por demora, en caso de ser considerable, se ordena al prestador, devolver al usuario la tasa abonada por el servicio.

Cabe destacar que la cantidad de reclamos ingresados a la CNC en el 2006 no ha variado prácticamente con los del año 2005, a pesar de que entre esos dos años la producción del CORASA aumentó considerablemente (cuadro 7). Asimismo, es importante señalar que los números del Correo Oficial son similares a los de los correos privados.

Cuadro 7:**Detalle de los reclamos presentados por los usuarios ante la CNC. Años 2005-2006.**

	Correo Oficial	% Correo Oficial	Correos Privados	% Correos Privados	Totales	% Total
Reclamos pendientes de resolución al 31/12/04	212	51%	207	49%	419	100%
Reclamos ingresados en el 2005	306	58%	220	42%	526	100%
Reclamos cerrados al 31/12/05	470	64%	260	36%	730	100%
Reclamos pendientes de resolución al 31/12/05	48	22%	167	78%	215	100%
Reclamos ingresados en el 2006	312	66%	160	34%	472	100%
Reclamos cerrados al 31/12/06	237	65%	129	35%	366	100%
Reclamos pendientes de resolución al 31/12/06	123	38%	198	62%	321	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la CNC.

La empresa cuenta actualmente con certificación de Calidad ISO 9001:2000 para el servicio de envíos postales y telegráficos, en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Ello comprende los siguientes procesos: i) el procesamiento de productos postales nacionales en el Centro de Tratamiento Postal Buenos Aires, ii) el servicio de recolección y distribución de productos postales y telegráficos, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, y iii) el servicio de atención al cliente y centro de llamadas.

A pesar de brindar servicios con estándares de calidad similar a los de las competidoras, en especial, en la franja corporativa, la observación realizada en diversas sucursales de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires muestra un deterioro en la calidad de la atención a los clientes minoristas. Las demoras para lograr la atención son de entre 20 y 40 minutos en todas las sucursales observadas, y en los libros de quejas se asentaron varios reclamos relacionados con la falta de entrega en los domicilios de la correspondencia certificada o las encomiendas. Esto implica que los usuarios deban trasladarse a la sucursal a retirar los envíos, cuando en realidad podrían haberlos recibido en sus domicilios, evitando largas demoras.

Los retrasos en la atención se explican por el incremento de la prestación de servicios y el estancamiento en la dotación de personal. Si bien esto implica un incremento de la productividad del trabajo, se traduce en una baja calidad de atención al gran público usuario de CORASA: los clientes minoristas. En una entrevista brindada a

los medios, Eduardo Di Cola justificó las demoras afirmando: “*Enviamos 1,5 millones de cartas por día. Es posible que en las oficinas haya más gente esperando, pero la política fue no incorporar afiliados al partido ni amigos. Estamos manejando responsablemente ese tema.*” (La Nación, 15/10/2006). Uno de los Jefes de Sucursal entrevistados ejemplificó con claridad las dificultades que genera la decisión de mantener estancada la planta de personal: “*Por ejemplo, en nuestra sucursal la dotación de carteros es la misma que hace 15 años y el barrio ha crecido mucho en estos años (...) tenemos un sistema que si bien es bueno porque se registra cada movimiento, es malo para la atención porque es muy lento*”.

En realidad el problema es mucho mayor que el deterioro en la calidad de atención a los clientes minoristas: el estancamiento en la dotación de personal obedece a razones que hacen a la propia sustentabilidad financiera de la empresa, ya que desde que se inició la gestión estatal la rentabilidad operativa de CORASA viene decayendo pronunciadamente (cuadro 8).

Cuadro 8:
Evolución de las ventas, utilidades y rentabilidad sobre ventas de CORASA (en millones de pesos corrientes). Años 2004 a 2007.

	Facturación	Variación %	Utilidades	Variación %	Rentabilidad s/vtas %
2004	592		74		12,5
2005	654,1	10,5	41,1	-44,5	6,3
2006	753	15,1	25	-39,2	3,3
2007	1058	40,5	17	-32,0	1,6
2004-2007	78,7		-77,0		

Fuente: Elaboración propia en base a los rankings empresarios publicados en la revista Prensa Económica con información proveniente de los balances de la firma.

Estos resultados son el producto de la perversa combinación entre el intento de la empresa por mantener estable las tarifas de los servicios que presta (sólo las ajustó una vez, en julio de 2007) en un contexto de incrementos en los salarios nominales del personal de planta permanente. Si hoy la planta de personal se incrementara y no se ajustaran las tarifas, los resultados operativos serían negativos, poniendo en riesgo la continuidad en la prestación del SPBU y de la propia gestión actual.

En efecto, el actual Directorio está integrado por hombres de confianza del Poder Ejecutivo; por eso la empresa cuenta con un fuerte apoyo del Ministerio de Planificación y del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Hasta el momento se ha venido

financiando con recursos propios que surgen de los resultados operativos positivos registrados en los ejercicios contables, y de las entrevistas se desprende que mientras siga siendo así, la empresa va a seguir en manos del Estado. Es más, al comienzo de la gestión, cuando las utilidades eran relativamente elevadas, el propio ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, aseguraba que el aporte del Correo Oficial al financiamiento del Plan de Obras Viales era significativo (del orden del 10%) y que por este motivo era importante continuar con la gestión estatal, postergando la definición de la situación jurídica definitiva de la empresa. En ese momento la empresa contaba con todo el apoyo de los altos funcionarios del PEN, con el aval de los principales dirigentes sindicales del sector y con el respeto de los dueños de las principales firmas competidoras, ya que por primera vez en la historia reciente, se había demostrado que era posible realizar una gestión empresarial eficiente desde el aparato estatal.

Actualmente este argumento comienza a perder peso ¿qué pasaría si los resultados operativos se tornaran negativos? ¿seguiría existiendo voluntad para mantener en manos del Estado la empresa encargada del Correo Oficial o el PEN va a recurrir a un sistema mixto de concesión público/privada?

Evidentemente, el apoyo de las máximas instancias de gobierno es muy relevante para la supervivencia de la organización pero también significa un importante grado de dependencia de las mismas y una erosión significativa de su autonomía que le impide realizar una planificación a largo plazo y que pone en cuestión la capacidad para seguir cumpliendo con sus metas institucionales.

4- Instituciones y desarrollo: principales conclusiones para el caso del Correo Oficial de la República Argentina

El deterioro en la calidad institucional del Correo Oficial argentino es un proceso de larga data que se ha ido incrementando, al menos, hasta fines de los años '90. Tanto en manos públicas como privadas, la organización no logró cumplir con los estándares mínimos de calidad institucional, en particular en lo atinente a la dimensión interna. Actualmente, se registran mejoras relativas, sobre todo en la dimensión externa de la organización pero aún persisten serias deficiencias que no contribuyen a mejorar la calidad institucional y por ende, a favorecer el desarrollo.

La mayoría de esas dificultades se encuadran dentro de la denominada dimensión interna de la organización. Si hay que asignarle una calificación a las tres variables principales que la componen (meritocracia, ausencia de islas de poder, e inmunidad a la corrupción) indudablemente es muy baja en todos los casos. Si bien hay que considerar que esto no es un fenómeno novedoso, ni en esta organización ni en muchas otras del país, y que el deterioro de esta dimensión lleva larga data, es llamativo que la nueva gestión estatal, que desembarcó en la organización con una impronta eficientista, no haya logrado mejorar sustantivamente estos indicadores. Es posible pensar que la fuerte dependencia que tiene el Directorio con respecto al PEN y la precariedad del marco regulatorio y jurídico en el que opera la empresa, conspira contra la posibilidad de realizar importantes reformas en pos de mejorar la calidad administrativa.

Estas dificultades se evidencian a la hora de evaluar el grado de apertura de la organización a las demandas externas, ya que en este punto el comportamiento es bien disímil: si se trata de apertura a nuevos servicios o sugerencias de los usuarios, la empresa parece más receptiva; lo mismo sucede con los organismos externos de evaluación (SIGEN, CNC, AGN y asesores externos). Ahora, si lo que se trata es de abrir la organización a los investigadores o a la prensa, suelen ser extremadamente cerrados. Es muy difícil ingresar a la organización si no se cuenta con el aval explícito de algún directivo u hombre de confianza de los directores. El discurso siempre es muy cauteloso y en línea con el discurso oficial.

En contrapartida, cabe señalar que durante los últimos años la empresa ha logrado una mayor y mejor inserción en su entorno operativo, incrementando su cuota de participación en el mercado postal y garantizando la provisión del SPBU con tarifas bajas que regulan de hecho los precios del sector. Si se compara la actual gestión con la anterior, es indudable que la imagen del Correo Oficial ha mejorado notablemente entre los habitantes del país y que la organización logra cumplir con sus metas institucionales fundamentales: la comunicación nacional e internacional. Es por eso que CORASA constituye un caso extraño en donde se combina una baja calidad administrativa con una media calidad operativa, que aún permite el cumplimiento de las metas institucionales básicas pero que deja abiertos varios interrogantes sobre la capacidad de contribuir con el desarrollo en un futuro inmediato.

Bibliografía

- Ale, Ana (2001). *La dinastía. Vida, pasión y ocaso de los Macri*, Buenos Aires: Planeta.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80*, Buenos Aires: Legasa.
- Azpiazu y Schorr (2003). *Las privatizaciones en la Argentina – Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Buenos Aires: OSDE.
- Castellani, Ana (2007). “La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino”, en revista virtual *Papeles de Trabajo*, año 1, número 1, IDAES, www.idaes.edu.ar
- Perez Sosto, Guillermo (2008). *Evaluación del impacto de la liberalización del mercado postal argentino*, Informe Final para la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, Buenos Aires: UPAEP.
- Sidero, Antonio (1997). *El negocio postal. La entrega del Correo*, Buenos Aires: Distal.

Fuentes consultadas

Documentos oficiales:

Informes Anuales de la CNC (2004-2006)

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

Unión Postal de las Américas, España y Portugal: www.upuep.uy

Asociación de Empresas de Correo de la República Argentina (AECA):
www.correos.org.ar

Cámara Argentina de Prestadores de Servicios Internacionales Aeroexpresos (CAPSIA): www.capsia.org.ar

Diarios y publicaciones periódicas 2003-2008

Clarín, La Nación, Página 12, Diario de La Pampa, Infobae, Prensa Económica, Actitud, Punto a Punto, SOS Periodista. Servicios & Infraestructura, La Voz de FOECyT.

Entrevistas semiestructuradas realizadas por la autora entre octubre de 2007 y marzo de 2008 (total 21) :

- A los tres Síndicos de la Sindicatura General de la Nación que controlan a CORASA
- 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.
- Al Secretario Gremial del Sindicato que representa a los trabajadores jerárquicos de CORASA (FEJEPROC) y a tres secretarios del gremio FOECyT
- Al Coordinador del equipo de asesores externos del Directorio de CORASA
- A uno de los miembros del organismo encargado de realizar la evaluación externa de CORASA.
- A cinco clientes corporativos
- A cinco trabajadores de diversas áreas y sucursales
- A un investigador académico de la FLACSO especializado en privatizaciones de servicios públicos.

ANEXO METODOLÓGICO:

**Cuadro I:
Operacionalización de variables**

Variables	Indicadores	Fuentes
Meritocracia	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de acceso a los cargos • Sistema de promoción • Organigrama (composición y estabilidad) • Estabilidad de las normas que rigen el funcionamiento de la institución • Permanencia promedio de la planta de personal • Rotación de los cargos 	Evaluaciones externas Entrevistas mandos altos y medios Documentos primarios: normativa, organigrama,
Inmunidad a la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión intraburocrática • Valoración del cargo/rol desempeñado • Niveles salariales reales (ver evolución reciente) • Cantidad y tipo de denuncias por corrupción 	Evaluaciones externas Entrevistas mandos altos y medios Documentos primarios Datos estadísticos
No islas de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de intereses gerenciales poderosos • Burocracias sindicales 	Evaluaciones externas Entrevistas mandos altos y medios Entrevistas delegados sindicales Entrevistas informantes clave Prensa diaria y especializada para casos de corrupción Documentos primarios
Proactividad	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de apertura de la organización a las demandas externas • Vinculación con los usuarios • Retención de clientes • Captación nuevos clientes • Evolución de cuota de participación en el mercado • Cantidad y tipo de reclamos más frecuentes • Frecuencia y tipo de campañas publicitarias 	Evaluaciones externas Entrevistas mandos altos y medios Entrevistas a grandes usuarios y a prestadores Entrevista personal de atención al cliente Libro de Quejas Listado de clientes Prensa especializada
Flexibilidad tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de apertura para incorporar nuevas tecnologías de procesos y productos por parte de la gerencias y de los mandos medios • Incorporación efectiva de nuevos procesos y/o productos • Existencia de esquemas logísticos estandarizados 	Entrevistas: gerentes, usuarios y personal Documentos institucionales Bibliografía Prensa especializada
Alianzas sociales/estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos estatales • Fuentes financiamiento • Apoyos sociales • Capacidad de lobby 	Memorias de la empresa Entrevista gerentes Entrevistas funcionarios de otras áreas vinculadas Estadísticas públicas

Cuadro II:
Medición dicotómica de las variables (0=ausencia; 1=presencia)

VARIABLES	Calificación
Meritocracia	0
No islas de poder	0
Inmunidad a la corrupción	0
Proactividad	1
Flexibilidad Tecnológica	1
Apoyos socio-estatales	1

Cuadro III:
Medición escalar de las variables (escala gradual de menor= 1 a mayor=5)

VARIABLES	Calificación
Meritocracia	2
No islas de poder	1
Inmunidad a la corrupción	2
Proactividad	3
Flexibilidad Tecnológica	4
Apoyos socio-estatales	4

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro I:

Sueldos básicos del personal de CORASA en relación de dependencia s/ categorías previstas en el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) N° 80/93 “E”

Sueldos básicos (\$ mensuales)						
Categoría	A partir de 09/2006	A partir de 04/2007 (a)	Variación % con respecto a 03/2007	A partir de 07/2007 (b)	Variación % con respecto a 03/2007	
1-A	1.818,00	1.968,00	8,25%	2.274,00	25,08%	
1-B	1.450,00	1.570,00	8,28%	1.858,00	28,14%	
1-C	1.231,00	1.333,00	8,29%	1.588,00	29,00%	
2-A	1.197,00	1.296,00	8,27%	1.528,00	27,65%	
2-B	1.162,00	1.258,00	8,26%	1.473,00	26,76%	
2-C	1.139,00	1.233,00	8,25%	1.431,00	25,64%	
3-A	1.116,00	1.208,00	8,24%	1.396,00	25,09%	
4-A	990,00	1.072,00	8,28%	1.153,00	16,46%	
4-B	949,00	1.027,00	8,22%	1.106,00	16,54%	
4-C	817,00	884,00	8,20%	952,00	16,52%	
5-A	938,00	1.015,00	8,21%	1.093,00	16,52%	
5-B	903,00	977,00	8,19%	1.052,00	16,50%	
5-C	771,00	835,00	8,30%	898,00	16,47%	
6-A	852,00	922,00	8,22%	993,00	16,55%	
6-B	806,00	872,00	8,19%	939,00	16,50%	
7-A	725,00	785,00	8,28%	845,00	16,55%	
1-PA 1	1.450,00	1.570,00	8,28%	1.858,00	28,14%	
1-PA 2	1.224,00	1.325,00	8,25%	1.579,00	29,00%	
Promedio	1.085,44	1.175,00	8,25%	1.334,22	21,84%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resoluciones de la Secretaría Trabajo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

	Posiciones jerarquizadas (ámbito de representación de FEJEPROC)					
	(a) Aumento del 8,25% para todas las categorías del CCT.					
	(b) Aumento del 16,5% para todas las categorías del CCT, más un <i>plus adicional</i> para las posiciones jerarquizadas (FEJEPROC) respecto a los niveles de 03/2007.					
	Adicionales convencionales (+8,25% a partir de 04/2007 y +16,5% a partir de 07/2007 con respecto a 03/2007)					
	- Viático cumplimiento de función					
	- Sumas no remunerativas enunciadas en el Acta del 14/09/2006 suscripta entre CORASA, FOECYT, FOECOP y AATRAC					
	- Sumas no remunerativas enunciadas en el Acta del 07/11/2006 suscripta entre CORASA y FEJEPROC					
	- Beneficios en tickets					
	- Adicionales remunerativos fijos					

Cuadro II:
Evaluación del Correo Oficial en el servicio postal internacional. Organismo
evaluador: Union Postal Universal, año 2006.

Principales resultados del operativo de control continuo del servicio postal internacional (Enero - Diciembre, 2006)					
(Administraciones postales participantes: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Francia y España)					
	Correo saliente de Argentina		Correo Entrante a Argentina		
Confiabilidad del servicio	Piezas	% Piezas	Piezas	% Piezas	
Total de cartas enviadas	3756	100,00%	3756	100,00%	
Total de cartas analizadas por la UPU	2995	79,74%	3133	83,41%	
Piezas perdidas	761	20,26%	623	16,59%	
	Correo saliente de Argentina		Correo entrante a Argentina		
Celeridad del Servicio					
Demora promedio general (días corridos)	9		7,3		
Demora promedio general (días hábiles)	6,2		5,1		
Principales resultados del operativo de control diagnóstico del servicio postal internacional (Enero - Diciembre, 2006)					
	Demora promedio cartas de prueba (días hábiles)				% de piezas en D+5
	Plazo Total	Encamina- miento en el país de origen	Transporte aéreo internacional	Distribución en el país de destino	
Enlace	T	A	B	H	T en D+5
Enlace Argentina - Francia	8,40	2,10	2,30	5,20	14,00%
Enlace Francia - Argentina	6,00	3,10	1,00	1,80	56,00%
Enlace Argentina - España	5,60	1,50	1,20	2,70	61,00%
Enlace España - Argentina	4,70	1,30	0,90	2,10	82,00%
Enlace Argentina - Chile	7,10	2,80	0,50	4,60	31,00%
Enlace Chile - Argentina	6,10	2,60	1,10	2,50	46,00%

Fuente: Gerencia de Servicios Postales de la CNC

Cuadro III:
Evaluación del servicio postal urbano. Organismo evaluador CNC. Año 2006.

SÍNTESIS DE LOS OPERATIVOS DE EVALUACIÓN DEL SERVICIO DE ENVÍOS POSTALES URBANO (Año 2006)													
Nro.	Empresa Evaluada	Período de imposición de las piezas postales		Ciudad (Origen y Destino)	Tipo de Servicio	Valor del Servicio	Estándar Medido	Asistencia Técnica	Metodología de Evaluación	Resultados obtenidos en cada una de las variables evaluadas			
		Inicio	Cierre							Confiabilidad (Eficacia = % de arribos)	Celeridad	Irregularidades (b)	Eficiencia
		Nivel esperado: 95,00% / Margen de error: 6,32%								Norma: D+2 (demora en días) (a)	(% de cartas recibidas con irregularidades)	(% de cartas que cumplen estándar D+2)	
5	S.A. Organización Coordinadora Argentina	04/09/2006	15/09/2006	Buenos Aires	Carta Simple	\$ 2,50	Correo Local	No	Cartas Testigo (240 piezas)	97,92%	Demora promedio: 4,13 Desvío Estándar: 1,11	99,57%	0,43%
8	CORASA	20/11/2006	01/12/2006	Buenos Aires	Carta Simple	\$ 0,75	Correo Local	No	Cartas Testigo (240 piezas)	98,33%	Demora promedio: 1,56 Desvío Estándar: 0,80	16,10%	90,25%
1	CORASA	11/09/2006	22/09/2006	Mendoza	Carta Simple	\$ 0,75	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Mendoza	Cartas Testigo (240 piezas)	86,66%	Demora promedio: 6,51 Desvío Estándar:	61,86%	5,67%

											3,18		
2	S.A. Organización Coordinadora Argentina	11/09/2006	22/09/2006	Mendoza	Carta Simple	\$ 2,50	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Mendoza	Cartas Testigo (240 piezas)	84,58%	Demora promedio: 4,67 Desvío Estándar: 2,21	57,14%	13,30%
6	CORASA	11/12/2006	22/12/2006	Mendoza	Carta Simple	\$ 0,75	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Mendoza	Cartas Testigo (240 piezas)	93,75%	Demora promedio: 6,00 Desvío Estándar: 4,03	54,23%	20,44%
7	Correo Andreani S.A.	11/12/2006	22/12/2006	Mendoza	Carta Simple	\$ 2,90	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Mendoza	Cartas Testigo (240 piezas)	75,00%	Demora promedio: 3,80 Desvío Estándar: 2,23	17,78%	33,33%
3	CORASA	02/10/2006	13/10/2006	San Miguel de Tucumán	Carta Simple	\$ 0,75	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Tucumán	Cartas Testigo (240 piezas)	90,42%	Demora promedio: 2,83 Desvío Estándar: 1,74	61,29%	53,00%
4	S.A. Organización Coordinadora Argentina	02/10/2006	13/10/2006	San Miguel de Tucumán	Carta Simple	\$ 2,50	Correo Local	Facultad de Ciencias Económicas de Tucumán	Cartas Testigo (240 piezas)	92,08%	Demora promedio: 3,38 Desvío Estándar: 1,34	39,82%	27,15%

Fuente: Gerencia de Servicios Postales de la CNC