

Privatización de las telecomunicaciones y relaciones laborales en América Latina¹

Jorge Walter

Profesor de la Universidad de San Andrés

Investigador del CONICET

Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo

¹ Fuimos invitados a presentar este texto (que es una versión actualizada de Walter, 1998) en la Conferencia Innaugural de la Reunión Anual 2003 de ANPOCS, asociación de científicos sociales de Brasil. Y ha sido aceptado para su publicación por la revista *Sociologie du Travail* de Francia, para un número especial sobre América Latina.

Resumen

Los sindicatos de las ex empresas estatales tuvieron en la mayoría de los países de América Latina una fuerte influencia sobre la modalidad y la temporalidad de las privatizaciones, pero no pudieron evitar la fuerte erosión de su poder tradicional. La comparación de lo sucedido en Argentina y México evidencia el surgimiento de dos modelos opuestos de relaciones laborales. En Argentina se caracterizó por la desnacionalización del management y la pérdida de la garantía del empleo; en México por el mantenimiento del control de la telefonía en manos nacionales y la preservación de la garantía del empleo. La privatización tardía brasilera inaugura el debate sobre las consecuencias de las privatizaciones sobre la acción colectiva en la era de las telecomunicaciones liberalizadas.

Abstract

The ex public companies syndicates had had a strong influence on the modality and temporality of privatisation's in most countries of Latinamerica, but they could not avoid the hard erosion of their traditional power. Contrast to what had happened between Argentine and Mexico, shows the birth of two opposite models about labour relationships. In Argentine, it was characterised by the management denaturalisation and the job guarantee loss; in Mexico by the maintenance of the phone system in national hands and the preservation of job guarantee. The belated Brazilian privatisation inaugurates the debate about the consequences of privatisation over collective action during the era of the deregulated telecommunications.

Introducción

A comienzos de los años noventa la privatización se generaliza en América Latina. En su origen estuvieron las reformas neoliberales recomendadas por un foro de entidades crediticias internacionales conocido como Consenso de Washington (Williamson, 1990).

Los resultados que se vierten en este texto son el producto de una comparación "amplia" de casos nacionales –la redacción de los mismos no se efectuó en relación a una problemática común- gracias a la cual identificamos una serie de rasgos específicos y de temas y problemas recurrentes. Ordenamos estos últimos en relación a tres momentos: el período previo a las privatizaciones, cuando se diseñaron los marcos regulatorios cuyo impacto sobre el modo de modernización de la telefonía es posible examinar retrospectivamente; la privatización propiamente dicha, cuyos alcances y temporalidad no pueden dissociarse de la influencia del sindicato actuante en la empresa telefónica estatal de cada país; el período posterior a la privatización, durante el cual las concesionarias privadas implementaron sus políticas y tomó forma una nueva relación con los trabajadores y sus representantes sindicales.

El análisis presenta limitaciones derivadas, en primer lugar, en su carácter insuficientemente sistemático (el estudio de los casos, realizado según el punto de vista de cada autor, no siempre nos ha permitido responder a las preguntas que emergían de la comparación) y, en segundo lugar, en la índole del material utilizado –las empresas privatizadas son la unidad de análisis considerada por la mayoría de los estudios de caso- que si bien revela la influencia determinante de los sindicatos de empresa sobre los procesos privatizadores, no nos permite realmente evaluar el vínculo entre dicha influencia y la fuerza de los regímenes nacional-populares en cada país². Estimamos, sin embargo, que el material reunido es lo suficientemente rico como para permitirnos caracterizar suficientemente cada uno de los tres momentos evocados en el párrafo precedente³.

² "Los regímenes nacional-populares constituyen un obstáculo -señala Alain Touraine- para la formación de actores y de conflictos sociales independientes y, más ampliamente, para la separación de la sociedad civil y del Estado. Pero es la confusión de estos dos órdenes lo que constituye el aspecto más específico del modo de desarrollo latinoamericano en el curso del último medio siglo". Touraine, 1988: 207.

³ Este texto es una versión actualizada de Walter, 1998.

La influencia de los marcos regulatorios: subsistencia de los monopolios y digitalización de la telefonía fija

En los países de la región los servicios telefónicos privatizados se encontraban generalmente a cargo de empresas estatales monopólicas. Tras la privatización, en ciertos casos dichas empresas fueron subdivididas en relación a las distancias (servicio urbano, interurbano e internacional) y/o a las áreas geográficas cubiertas por la red, pero sin que ello significase necesariamente la supresión de la exclusividad.

De hecho, la mayoría de los marcos regulatorios de las privatizaciones fue concebido a partir del supuesto de que la telefonía es un monopolio natural. Esta suposición, que ciertamente era válida cuando a fines de los años ochenta se concibieron los marcos regulatorios, dejó de serlo a fines de la década siguiente gracias al desarrollo de redes alternativas como la celular y paralelas como la red de fibra óptica de la televisión por cable.

Lo firmemente arraigado del supuesto -y la contribución a su supervivencia por parte de los marcos regulatorios- se percibe incluso en las informaciones estadísticas presentadas en los estudios de caso que inspiran este texto, que en su mayoría continúan computando a la telefonía móvil a lo sumo como un complemento de la telefonía fija, sin siquiera considerar su impacto sobre la densidad telefónica.

La digitalización de las redes telefónicas⁴, que en los países aquí analizados era en promedio superior al 90% en 1999, esta positivamente asociada con lo anterior. Uno de los argumentos principales esgrimidos para justificar la privatización fue la carencia por parte de los estados latinoamericanos de las divisas necesarias para hacer frente a las enormes inversiones requeridas para substituir la tecnología electromecánica -considerada irremediabilmente obsoleta desde comienzos de los años ochenta- por tecnología digital. Simétricamente, el monto de las inversiones necesarias también era considerado por los especialistas como un motor de la globalización⁵, encontrándose de ese modo en el origen de los procesos de

⁴ Mediante la substitución de las centrales de conmutación existentes -en su mayoría electromecánicas- por centrales de tecnología digital.

⁵ En el marco de un constante incremento de los costos y de fuerte reducción de la expectativa de vida de los productos, "Philips calcula que un gasto de 1000 millones de dólares para desarrollar sistemas digitales requiere una participación aproximada al 8% del mercado mundial para sólo recuperar costos. El mercado más grande en Europa, Alemania, no alcanza para dar esa participación". Cf. Warren, 1990 (cit. par Yip, George S., 1993).

transnacionalización de las empresas estatales europeas de telecomunicaciones⁶.

El caso uruguayo –digitalización del 100% en 1997, pero sin privatización– constituye entonces una interesante alternativa a dicho modo de razonamiento que no invalida, no obstante, nuestra afirmación inicial: la digitalización está positivamente relacionada con la subsistencia de los monopolios gracias a la regulación.

Alcances y temporalidad de las privatizaciones

La influencia sindical sobre la temporalidad y los alcances que la privatización telefónica ha tenido en cada país es otro de los rasgos recurrentes observados.

En cuanto a sus alcances, las privatizaciones adoptaron en América Latina modalidades muy diferentes que van desde la venta de las empresas, hasta la tercerización (o « privatización periférica »⁷) de ciertas actividades, pasando por la concesión de licencias de explotación por tiempo determinado (a empresas nacionales, a empresas extranjeras o a consorcios mixtos de diversa composición accionaria). Si adoptamos una definición amplia del término privatización (que comprenda la privatización periférica), podría incluirse también a Uruguay, cuyos ciudadanos se pronunciaron explícitamente en 1992, plebiscito mediante, en contra del paso de la empresa pública a manos privadas.

En cuanto a su temporalidad, la privatización se ha llevado a cabo en momentos diferentes en cada país: la mayoría de ellos la llevó a cabo a comienzos de la década pasada, pero en algunos se realizó temprano (Chile, 1987) y en otros tardíamente (Brasil y Puerto Rico, 1998). Es posible entonces ordenar los países según los alcances que ha tenido en ellos la privatización y el momento en que la implementaron⁸.

⁶ Telefónica de España tiene una posición preponderante en América Latina, tras adquirir fuerte participación en el control de las telecomunicaciones de Chile, Argentina, Venezuela, Puerto Rico, Colombia, Perú y más recientemente Brasil, gracias a "su habilidad para ejercer monopolio sobre los activos que posee" y a la "fuerte y antigua relación cultural" de España con sus ex colonias de la región (da Costa, 1999: 306).

⁷ La noción fue acuñada por una comisión interministerial creada por el gobierno militar argentino en 1978, dirigida por el Secretario de Coordinación Económica. Consistió en "la transferencia de obras y servicios públicos a empresas privadas a través de diversas formas contractuales" (Duarte, 1999: 3).

⁸ También es posible ordenarlos en función del momento en que liberalizaron el mercado de las telecomunicaciones. Chile constituye un caso extremo, pues privatizó y liberalizó

La influencia sindical sobre los alcances y la temporalidad de la privatización se refleja, como veremos a continuación, en el menor y más limitado avance de la misma en aquellos casos en los que la resistencia de los sindicatos telefónicos logró concitar el apoyo de la ciudadanía⁹.

La influencia sindical en los procesos privatizadores: los casos uruguayo, puertorriqueño, colombiano y venezolano

El Sindicato Unico de Telecomunicaciones (SUTel) llevó a cabo en ANTel de Uruguay una exitosa oposición al proceso privatizador (de Wolf, 1999). Dicha oposición se transformó en un rechazo a la política privatizadora gubernamental en su conjunto -considerada sinónimo de desnacionalización¹⁰- que logró movilizar a la central sindical uruguaya, a algunos partidos políticos de oposición, y a la mayoría de los ciudadanos (que se pronunció en contra de la privatización en un plebiscito realizado en diciembre de 1992). El caso uruguayo muestra también que, sin embargo, la privatización puede avanzar por vías indirectas, como la tercerización de las obras de plantel externo. La falta de capitales públicos que se ha argumentado para justificar la privatización fue resuelta recurriendo al *leasing*, gracias al cual la digitalización de la red concluyó tempranamente, en 1997. Uruguay es, de hecho, el país latinoamericano con mayor densidad telefónica (23,5 teléfonos cada 100 habitantes en 1997, sin contabilizar la telefonía celular) y con mayor difusión de internet. Estar en contra de la desnacionalización -en un país pequeño cuyo empresariado nacional es manifiestamente incapaz de participar en la privatización- probablemente fuese inseparable de la oposición a la privatización¹¹. Como es previsible, el punto débil de las telecomunicaciones Uruguayas ha sido la productividad

simultánea y muy tempranamente. La mayoría de los países de la región privatizó a comienzos de la década pasada y liberalizó durante la segunda mitad de la misma.

⁹ La dimensión del mercado nacional parece incidir sobre todo en la relación privatización - desnacionalización, que nos remite al polo empresarial de las relaciones laborales. En materia de desnacionalización no parece tan determinante la influencia de los sindicatos como, en efecto, la influencia de los empresarios del país en cuestión (y su capacidad -técnica y económica- para hacerse cargo del servicio).

¹⁰ La empresa dependía del Ministerio de Defensa.

¹¹ El argumento de la seguridad nacional es esgrimido en los EEUU, cuyo órgano regulador, la *Federal Communication Commission* (FCC) limita la participación del capital extranjero en cualquier operadora local de telefonía al 25% con el siguiente argumento reportado por Antonio Moreira de Carvalho Neto (1999: 105): “*no es posible entregar a una empresa extranjera el control de un patrimonio nacional con implicancias para la seguridad del país*”.

(Walter y S. González, 2000), aspecto en el cual han marchado a la zaga de aquellas que fueron privatizadas.

Inicialmente los sindicatos también tuvieron éxito en Puerto Rico¹², tras la realización de un paro nacional de 24 horas sobre la base de consignas nacionalistas en contra de la privatización. Pero un nuevo gobierno electo en 1992 implementó una política de privatizaciones aún más decidida que el anterior, prosiguiendo y profundizando el proceso ya iniciado por aquel mediante modalidades diversas de privatización periférica. Puerto Rico, un Estado Libre Asociado a los EE.UU. de Norteamérica, es sin embargo, un caso peculiar: su densidad telefónica (normalmente correlacionada con el producto bruto interno per capita) triplica el promedio latinoamericano.

El proceso de privatización se distinguió en Colombia¹³ por su violencia sin parangón en Latinoamérica. Al igual que en Uruguay y Puerto Rico, el sindicato realizó exitosamente en 1992 un paro de una semana de duración que literalmente aisló al país del resto del mundo. El Ministro responsable debió renunciar mientras el Gobierno retiraba del Congreso su proyecto de privatización, pero como contrapartida algunos líderes sindicales fueron encarcelados durante varios meses bajo la acusación de haber convertido la huelga en un 'acto terrorista', mientras otros pasaban a la clandestinidad. Aunque el gobierno terminaría por abandonar la idea de privatizar inmediatamente, lo hizo menos de un año después mediante una serie de leyes y decretos presidenciales definidos unilateralmente.

Al igual que en los casos uruguayo, puertorriqueño y colombiano, también en Venezuela¹⁴ la mayor resistencia frente al proceso privatizador provino de los sindicatos actuantes en las empresas estatales. Pero a diferencia de ellos, en este país se efectuó en 1991 una franca privatización (y "desnacionalización") sustentada en una Ley del Congreso Nacional. En Venezuela también tuvo lugar una fuerte pérdida de "prerrogativas sindicales en materia de contratación, ascensos, adiestramiento y reclasificaciones ", así como de ventajas adquiridas (atención médica y psicosocial, guarderías, horas-extra, etc.) e, incluso, del régimen de jubilaciones. En el marco de una política claramente antisindical, se tercerizaron actividades (particularmente las relacionadas con obras de plantel externo) anteriormente internalizadas por la empresa estatal.

¹² Lo que diremos a continuación se inspira en Ala Santiago et Mathews, 1999: 221-242.

¹³ Cárdenas, 1999: 159-193.

¹⁴ Iranzo et Richter, 1999.

México y la Argentina: dos modelos opuestos de relaciones laborales

La comparación entre México y la Argentina (en ambos países se privatizó a comienzos de la década) evidencia la institución de dos modelos opuestos de relaciones laborales con posterioridad a la privatización: a) el mexicano, consistente en una privatización sin desnacionalización y en una modernización tecnológica negociada, con garantía de empleo y reconversión de la fuerza de trabajo; b) el argentino, consistente en una privatización con transferencia del control de la telefonía a operadores extranjeros y en una modernización tecnológica y organizativa decidida e implementada unilateralmente por dichos operadores, sin garantía de empleo ni de reconversión.

La de México¹⁵ es probablemente la transición más acabada entre las examinadas en este artículo, pues en Telmex tuvo lugar una progresiva institucionalización de las negociaciones hasta llegar al puesto mismo de trabajo. El modelo subyacente para dicho proceso fue, claramente, el modelo japonés de los años ochenta, que el mantenimiento de ciertos beneficios característicos de la empresa pública de teléfonos tradicional (como la garantía del empleo, o "empleo de por vida") hizo posible y conveniente implementar.

Las políticas implementadas por la empresa fueron negociadas en marcos institucionales de alcance progresivamente más local y específico, con periodicidad de funcionamiento progresivamente decreciente. El sendero comenzó con una revisión del *Convenio Colectivo de Trabajo* (1989) previa a la privatización, seguida de revisiones anuales de cláusulas contractuales específicas del Convenio por las cuales se creó en 1990 una *Comisión Mixta de Calidad y Productividad*. En noviembre de 1991, esta Comisión firmó –a partir de un trabajo de diseño conjunto de políticas para la mejora de la calidad y la productividad del servicio– un *Convenio sobre Calidad, Productividad y Capacitación para la modernización integral de Telmex* y, en noviembre de 1992, un *Programa General Permanente de Incentivos a la Productividad*. A estas iniciativas se agregó, por último, la creación de numerosos *Grupos de Análisis* que se desempeñarían cotidianamente en el nivel de los puestos de trabajo¹⁶.

¹⁵ De la Garza et Melgoza Valdivia, 1999.

¹⁶ En 1996 funcionaban alrededor de 200 grupos, integrados sobre todo por trabajadores de planta externa (un sector que en las telefónicas de la mayoría de los países de la región ha sido tercerizado). "Los conforman trabajadores, jefes y supervisores, con presencia

En el extremo opuesto al bilateralismo sindical-patronal mexicano se sitúa, en efecto, el unilateralismo patronal que caracteriza el período post-privatización en la Argentina¹⁷, país donde, por otra parte, privatización ha significado desnacionalización. A diferencia del caso mexicano, la privatización trajo aparejada en este país una fortísima reducción de personal (entre noviembre de 1990 y setiembre de 1997 el personal ocupado en las empresas concesionarias pasó de 41.000 a 21.000 personas). La reducción se vió claramente reflejada en la composición del personal según edades, antigüedad y profesionalidad (esto último, sobre todo a nivel de mandos medios) y, por supuesto, en la productividad¹⁸. En lugar de una progresiva institucionalización de la negociación como en el caso mexicano, se produjo aquí una total exclusión de los sindicatos, que debieron limitarse a prácticas defensivas y ex post y al intento de garantizar la estabilidad del empleo por vía indirecta, a través de una oferta de capacitación propia e independiente, con certificaciones no siempre reconocidas. A nivel de la telefonía en su conjunto, tuvo lugar una multiplicación de los actores, tanto empresariales¹⁹ como sindicales. El sindicato de los obreros y empleados telefónicos, otrora dominante en la empresa estatal -donde firmaba un convenio único para todas las categorías de trabajadores, incluidas las gerenciales- compite ahora con dos gremios poderosos: el sindicato de los obreros de la construcción, que se instaló firmemente en el sector con motivo de la incursión en él de

formal del sindicato y su tarea es proponer mejoras en la productividad, calidad, ausentismo, rotación, higiene y seguridad".

¹⁷ Walter et Senén González, 1999, "Empresas y sindicatos en la telefonía argentina privatizada", in Walter et Senén González, 1999.

¹⁸ Según las estadísticas de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, las curvas de productividad de México y Argentina se cruzan (en torno a 180 líneas por empleado) en 1995. A partir de entonces, en la Argentina la productividad aumentó rápidamente mientras en México comenzó a caer. En 1999 la diferencia entre ambos países es notoria: 372,5 líneas por empleado en el primer país contra 130,2 líneas por empleado en el segundo. Al igual que en Uruguay, la productividad es, en efecto, el talón de aquiles del modelo mexicano.

¹⁹ Donde más claramente se observa este fenómeno es en Chile: a comienzos de 2000 actuaban en la telefonía básica de este país 12 empresas (pese a lo cual, el 85 % de las líneas fijas era controlado por sólo una de ellas: Telefónica CTC Chile); las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional se encontraban en manos de 12 empresas fuertemente competitivas entre si y la telefonía celular, un mercado en acelerada expansión, se hallaba bajo el control de tres empresas principales: Entel PCS, Telefónica Móvil y Bellsouth, todas ellas con concesiones a escala nacional. Además de las mencionadas se desenvuelven en el sector 32 empresas proveedoras de internet, de las cuales sólo un 37% son filiales de grandes empresas de telecomunicaciones nacionales o extranjeras (Gemines, 2003).

numerosas empresas subcontratistas de las gigantescas obras de modernización de la red, y el sindicato de empleados de comercio, que se abrió camino en la parte de la telefonía más ligada a su desarrollo futuro: las nuevas empresas prestatarias de servicios de valor agregado (único dominio que se abrió a la competencia en el momento de la privatización).

Brasil: abusos de la tercerización y nuevas formas de acción sindical

Brasil privatizó tardíamente, pero lo hizo procurando “no reiterar los errores de otras privatizaciones latinoamericanas” (Santos, Melo y Albuquerque, 2002: 41). A diferencia de la Argentina, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) fue creada con anterioridad a la privatización para que tuviese un rol determinante en el diseño del marco regulatorio cuya implementación debería llevar a cabo. Por oposición a México, y a diferencia también de la Argentina (donde los consorcios debían obligatoriamente dar participación minoritaria a empresas locales), en este país no se fijaron condiciones en cuanto al origen o composición del capital de las empresas concesionarias. El sistema Telebrás²⁰ fue dividido en 12 compañías: tres *holdings* concesionarios de empresas regionales de telefonía fija (Brasil Telecom, Telemar y Companhia Rio Grandense de Telecomunicações), un *holding* responsable de la telefonía de larga distancia en todo el país (Embratel) y ocho *holdings* a cargo de la telefonía móvil de banda A. En cada región se autorizó la creación de “empresas espejo” que podrían actuar en las mismas zonas geográficas que las concesionarias. En caso de cumplir con las metas de universalización y expansión establecidas por ANATEL, a partir de diciembre de 2001 las concesionarias regionales pueden competir libremente entre sí ingresando en sus respectivos mercados (Tavares de Almeida, 1998).

Cuando se compara el comportamiento de Brasil con el de la Argentina, Chile, México y Uruguay, se observa que en el período previo a la privatización Brasil tendió a retrasarse tanto en materia de digitalización como de densificación (Walter y S. González, 2000), pero avanzó más rápido que todos ellos en materia de difusión de la telefonía celular, previéndose que el número de teléfonos celulares daría alcance muy pronto al de teléfonos fijos (Teixeira, 2000).

²⁰ Antes de la privatización las telecomunicaciones brasileras eran controladas por 31 organizaciones estatales (llamadas TELES) y por EMBRATEL (Empresa Brasileira de Telecomunicações, operadora interestatal e internacional), subordinadas, todas ellas, al holding TELEBRAS (Telecomunicações Brasileras).

El comportamiento de las tarifas refleja el grado de competencia existente en los diferentes servicios: los precios cayeron en la telefonía brasileña de larga distancia (la llamada a EEUU bajó un 51%), en la telefonía celular las tarifas tuvieron un incremento del 38%, y en la telefonía fija, donde casi no hay competencia, el costo de las llamadas se incrementó en un 90%, pues “la competencia se vuelve difícil ante la imposibilidad –se trata de una alusión a la creación de empresas espejo- de duplicar la infraestructura de las empresas dominantes” (Teixeira, 2000). La Agencia Nacional de Telecomunicaciones enfrenta el “desafío de promover la competencia en la telefonía local, un problema que aflige a los reguladores de todo el mundo, (y) las redes celulares tienen un papel central en esa estrategia.” (Teixeira, 2002).

Cinco años después de la privatización disponemos de suficientes elementos de juicio para esbozar una primera evaluación de lo sucedido en materia de relaciones laborales²¹. El caso brasileño ofrece evidencia sobre la influencia de los sindicatos en las privatizaciones pero, sobre todo, permite reflexionar sobre la influencia de la privatización y la liberalización de las telecomunicaciones sobre la acción colectiva en el sector.

La oposición a la privatización por parte del sindicalismo telefónico brasileño fue muy fuerte durante los años noventa. La Federación Interestatal de Trabajadores de Telecomunicaciones (FITTEL) llevó adelante una campaña para lograr apoyo político a favor de un proyecto de mantenimiento de la telefonía en manos del estado, conocido como Brasil Telecom (de unificación del sistema Telebrás en una sola empresa). Aunque la privatización fue intentada por sucesivos gobiernos (principalmente por Fernando Collor de Melo y, tras su dimisión, por Itamar Franco), sólo la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso tuvo legitimidad suficiente para concretar el objetivo (Araujo et al., 2000: 16; Almeida, 1998a).

En cuanto a las consecuencias de la privatización para el trabajo y los trabajadores así como para el movimiento sindical en la telefonía brasileña,

²¹ Lo que diremos a continuación se basa en un varios capítulos de nuestro libro (Walter y S. González, 1999) y en un conjunto de textos posteriores de investigadores de la Universidad Federal de Paraná (sobre TELEPAR, filial Paraná de Brasil-Telecom), de la Universidad Federal de Sergipe (sobre la filial Sergipe de TELEMAR) y de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (un artículo sobre la Companhia Rio Grandense de Telecomunicações y otro sobre su red de subcontratistas).

según entrevistas realizadas por Aragão Santos et al. (2002: 45) a trabajadores y sindicalistas de la vieja Telebrás apenas dos años después de la privatización, la percepción de estos era que “la privatización no ha traído consigo tantas innovaciones tecnológicas e inversiones como despidos masivos²² que han provocado una caída en la calidad de los servicios”, produciéndose abusos denunciados ante la justicia en cuanto a la utilización de pasantes²³, así como en el recurso a empresas tercerizadas. Según el Presidente de SINTTEL del estado de Sergipe, la empresa local concesionaria de la telefonía fija recurre habitualmente a estas prácticas porque es un monopolio, debido a que su empresa espejo “tiene una escala productiva muy inferior y no puede competir con ella”. Las empresas de telefonía celular se desenvuelven por su parte en un mercado competitivo y, por lo tanto, “cuando introducen tecnología no despiden porque están preocupadas por la calidad del servicio” (Aragao Santos et al., 2002: 47).

Sin embargo, los abusos de la tercerización ya se registraban en forma generalizada en la telefonía brasilera antes de la privatización: el término “cuarterización” (subcontratación de la subcontratación) es utilizado por Carvalho Neto (1999: 118) para referirse a prácticas de dilución de responsabilidades que eran comunes en el período previo a la privatización. En el período posterior dichas prácticas han adquirido ribetes extremos, que según Ruduit García (2000: 14), llegan en ciertos casos hasta la “sexterización”, fenómeno que “es posible por la escasa exigencia y fiscalización sobre la documentación y sobre las condiciones de trabajo. La informalidad de las relaciones y la burla de la legislación es una práctica recurrente en estos casos”.

La conclusión de Ruduit García es que “...el trabajo precario en las empresas tercerizadas está en consonancia con la forma que históricamente han tenido las relaciones capital/trabajo en Brasil, de gran segmentación, exclusión e informalidad. Por lo tanto, este estudio muestra la necesidad de ampliar la unidad de análisis (...) y adoptar como unidad de análisis la red de empresas (...), incorporando la diversidad de las situaciones de trabajo sin restringir el

²² “El Sistema TELEBRAS contaba en julio de 1998 con 87.532 trabajadores, que en diciembre de 1999 se habían reducido a 65.579 en razón, sobre todo, de demisiones incentivadas a través del Programa Incentivado de Rescisión Contractual. El programa alcanzó sobre todo a la franja etaria 40-50 años”. (Larangeira, 2001: 124)

²³ Según la denuncia del presidente de SINTTEL Minas Geraes, la filial local de TELEMAR incrementó de 5% a 30% el número de trabajadores empleados como pasantes (*stagiaires*) después de la privatización.

análisis a la “empresa de punta”, que implica dejar de lado gran parte de las situaciones de precariedad del trabajo” (R.García, 2000: 24).

La externalización, sumada a la fragmentación del Sistema Telebrás y a la pujanza de la telefonía celular, ha dado lugar a un fenómeno que nuestros colegas brasileros califican como “pulverización de la acción colectiva” (Aragão Santos et al., 2002: 50; Araújo, 2002). Araújo cita el testimonio de un trabajador telefónico, quien caracteriza el fenómeno del modo siguiente: “Al negociar por empresa procurando extender su espacio de actuación, los sindicatos aceptan transformaciones en la categoría y en el modo de actuar institucional (y así) las acciones del sindicato comienzan a ir más allá de la categoría sindicalizada, ya sea dilatando sus espacios tradicionales y formales, o bien mediante la búsqueda de soluciones alternativas en el mercado de trabajo para los despedidos o en vías de serlo. Entre esas acciones, el sindicato apoya iniciativas grupales de reinserción laboral y de formación de cooperativas de trabajadores en telefonía”, extendiendo así “un brazo hacia la economía solidaria” y procediendo, en síntesis, “a dilatar su representación y a adosar a su acción una agenda social alternativa” (Araújo, 2002: 13, 15, 17).

El análisis del caso SINTTEL/Paraná, al cual se refieren las citas precedentes, pone también en evidencia un cambio fundamental en las estrategias y estructuras sindicales, así como en los procedimientos de negociación y las materias negociadas. En efecto, tras la privatización, la dirección del sindicato abandonó la postura confrontacionista que la caracterizó a partir de 1987. En forma concomitante decidió reducir las cotizaciones de sus afiliados en TELEPAR y en TIM Celular, que pasaron de 2 a 1,7% del salario, y construir una colonia de vacaciones en el litoral. Asimismo, redujo el personal permanente del sindicato que pasó de 24 a 15 personas. Frente a nuevas problemáticas, tales como la arbitrariedad de los despidos, tanto en las concesionarias como en las subcontratistas, o la supresión de beneficios (como la ayuda educativa, la licencia paga, los aguinaldos, la ayuda preescolar, etc.), el sindicato amplió y reestructuró su departamento jurídico para permitirle realizar acciones a favor de la reintegración de los trabajadores, dotando a cada subsección sindical de un escritorio jurídico en apoyo de los trabajadores del área y creando una asesoría jurídica en la capital estadual con el objeto de negociar los Acuerdos Colectivos y desplegar Comisiones de Conciliación Previa (ibid: 13-14). En cuanto a la materia negociada, dejó de centrarse exclusivamente en la reivindicación salarial y reclamó participación en cuestiones atinentes a

los cambios en la tecnología y en la organización, así como en el planeamiento de los puestos de trabajo y funciones, la selección y el entrenamiento de los trabajadores, la calidad de las condiciones de trabajo” (ibid: 17).

Según Ruduit García, esta serie de cambios es condición necesaria para que los sindicatos puedan enfrentar exitosamente la erosión de la homogeneidad categorial de la clase trabajadora que está en la base de sus formas de acción tradicionales consistentes en “forjar la identidad colectiva por la semejanza”. El nuevo desafío consiste, justamente, en recuperar la solidaridad más allá de las diferencias entre los trabajadores (Ruduit García, 2000: 9).

Conclusión

La primera conclusión general que resulta de la comparación amplia entre los casos se refiere a la influencia que tuvieron los marcos regulatorios, diseñados durante los años ochenta, cuando la telefonía fija aún constituía un monopolio natural, sobre las primeras privatizaciones realizadas en la región. Si bien el desarrollo de redes alternativas y paralelas ha ido socavando la base técnica del monopolio natural, la decisión de la mayoría de los países de privatizar manteniendo el monopolio en la telefonía fija por un período más o menos prolongado (a cambio de metas de inversión exigentes, que fueron en general fácilmente superadas) contribuyó a preservarlo. La particularidad del caso chileno, donde una sola empresa controlaba el 85% de la red de teléfonos fijos una década después de la privatización²⁴, debe atribuirse a que la liberalización de las telecomunicaciones ocurrió en dicho país en fecha temprana, cuando las nuevas tecnologías aún no estaban disponibles. En contraste, una privatización tardía como la brasileña pudo aprovechar de la experiencia regulatoria regional y del desarrollo y difusión de la nueva tecnología.

Nuestra segunda conclusión general se refiere a la influencia sindical en los procesos privatizadores: el grado de avance y el alcance de estos procesos varió en función de la aptitud de los sindicatos actuantes en las ex empresas estatales para suscitar el apoyo de la ciudadanía en su oposición a la privatización, así como de la legitimidad de los sucesivos gobiernos que pretendieron impulsarla.

En tercer lugar, aunque es indudable la influencia que tuvieron los sindicatos en los procesos de privatización, también lo es que el retroceso de dicha

²⁴ Consignamos esta información en una nota a pié de página, pues no disponemos de un análisis monográfico del caso chileno.

influencia se inició antes de la privatización. Pues inclusive en los países donde no se privatizó (como en Uruguay) o en los que se retrasó la privatización (como en Brasil o Puerto Rico), esta última avanzó de hecho, por la vía indirecta de la tercerización (que los militares argentinos bautizaran como "privatización periférica"). En mercados de trabajo donde la precariedad del empleo no es una excepción, la tercerización adquirió a veces, como en Brasil, ribetes extremos a través de procesos encadenados de subcontratación de la subcontratación. Tras la privatización, la receta de la tercerización continuó siendo utilizada por las concesionarias privadas del servicio de telefonía fija con consecuencias agravadas en cuanto al debilitamiento -por pérdida de adherentes- y la división -debida al ingreso de nuevos sindicatos en el sector- de los otrora poderosos gremios estatales telefónicos.

Nuestros colegas brasileros caracterizan las consecuencias de la privatización y la liberalización mediante el término "pulverización de la acción colectiva", que involucra la siguiente paradoja: la reducción del empleo formal incita a los sindicatos tradicionales del sector a negociar por empresa para extender su espacio de actuación, pero al hacerlo aceptan, de hecho, las transformaciones que están en el origen de esa reducción. Al hacerse cargo de la informalidad del trabajo y de la precariedad de los tercerizados, anexan a su tarea una "agenda social alternativa" y extienden "un brazo hacia la economía solidaria".

En cuanto a las diferencias entre países, Puerto Rico aparece como un caso particular claramente diferenciado. Chile y Uruguay se ubican por su parte en posiciones extremas. Chile privatizó y liberalizó las telecomunicaciones tempranamente, pero por eso mismo no pudo basar la liberalización en la ruptura del monopolio natural que el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías haría posible diez años más tarde en Brasil. Uruguay, que decidió no privatizar, no contrasta con los países que sí lo hicieron en materia de inversiones sino de mejoras en la productividad. La comparación entre México y la Argentina, que al igual que Venezuela y Colombia privatizaron durante la primera mitad de la década pasada recurriendo a modelos de transición (mantenimiento del monopolio en la telefonía fija hasta fines de la década como contracara de la exigencia de fuertes inversiones en materia de digitalización y densificación), puso en evidencia dos modelos opuestos de relaciones laborales, que propiciaron respectivamente una modernización negociada y una modernización concebida e implementada unilateralmente por las empresas.

A modo de cierre simplemente evocaremos un conjunto de fenómenos de interés que se esbozan en filigrana tras los estudios de caso: la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías de telecomunicaciones, que erosionan el monopolio natural de la telefonía fija, y la convergencia de las telecomunicaciones con la informática y los medios de comunicación, que expande día a día las fronteras del sector; la transnacionalización de las viejas empresas estatales europeas (para continuar siendo viables sobre sus propios territorios), mientras se privatizan las viejas empresas estatales latinoamericanas (como medio para lograr la modernización tecnológica y organizacional); la crisis, por último, de los regímenes nacional-populares latinoamericanos y del modelo de desarrollo fundado en la protección ilimitada del mercado interno y la substitución de importaciones, encarnado en la vieja alianza entre la empresa pública estatal de servicios públicos y su red de subcontratistas local productora de insumos de la era electromecánica.



Universidad de
San Andrés

BIBLIOGRAFIA

- Ala Santiago, Carlos y Mathews, Dale, 1999, "Reestructuración y Privatización en la telefonía de Puerto Rico", in Walter et S. González (1999: 221-242).
- Almeida, María Hermínia Tavares de, 1998a, "Reform through negotiation: the privatisation of state owned firms in Brazil". Departamento de Ciencia Política de la Universidad de San Pablo:
http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/a_p_refo.rtf (5/4/2003)
- Almeida, María Hermínia Tavares de, 1998b, "La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil". Departamento de Ciencia Política de la Universidad de San Pablo:
http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/a_papers.htm (5/4/2003).
- Aragão Santos, V.; Nilton de Melo, J. et Cavalcante de Albuquerque, L., 2002, "As mudanças institucionais e tecnológicas no setor de telecomunicações brasileiro e seus impactos no processo e nas relações de trabalho: o caso das telecomunicações em Sergipe". *EPTIC online* Vol. IV Num. 2, pp.30-42, Mayo - Agosto de 2002. <http://www.eptic.com.br>
- Araújo, S.M.P. de et al., 2000, "A racionalidade das mudanças no setor de serviços: privatização, relações e mercado de trabalho no ramo das telecomunicações no Brasil". III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, ALAST. Buenos Aires, 17 a 20 de mayo.
- Araújo, S.M.P. de, 2002, "A ação sindical no contexto político da privatização das telecomunicações no Brasil". *Scripta Nova* vol. VI, nº 119 (100), 2002. [ISSN: 1138-9788] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119100.htm>
- Cárdenas, Mauricio, 1999, "Impacto de las políticas de apertura económica y privatización sobre las relaciones laborales en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Colombia", in Walter et S. González (1999: 159-193).
- Da Costa, Maria Conceição, 1999, "Cambios institucionales y privatización en la década de los 90: una comparación entre Europa y América Latina en el sector de telecomunicaciones", in Walter et S. González, 1999: 287-310.
- Davolos, Patricia, 2000, "La naturaleza de las nuevas relaciones contractuales y la estrategia de las empresas. El caso de las telecomunicaciones: modernización o regresión ?". III Congreso de la

Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, ALAST. Buenos Aires, 17 a 20 de mayo de 2000.

De la Garza, Enrique y Melgoza Valdivia, Javier, 1999, "Reestructuración y cambio en las relaciones laborales en la telefonía mexicana", in Walter et S. González (1999: 193-220).

De la Garza Toledo, Enrique, 2002, *La democracia de los telefonistas*. Plaza y Valdés, México, julio de 2002, 227 páginas [ISBN 970-72-022-8]

De Wolf, Monique María, 1999, "La Administración Nacional de Telecomunicaciones de Uruguay. Fracaso de una privatización y éxito de una empresa estatal", in Walter et S. González (1999: 243-252).

Duarte, Marisa, 1999, "Reforma del Estado en la Argentina. El debate parlamentario de la Ley 23696/89". *Revista Epoca* www.epoca.step.net.ar, año 1, diciembre.

Gemines, 2003, "Telecomunicaciones en Chile: Desarrollo Histórico y Tendencias de la Industria". Informe de consultoría en <http://www.gemines.cl/Productos/telecomunicaciones.asp>(28/3/2003)

Iranzo, Consuelo y Richter, Jacqueline, 1999, "Privatización y relaciones laborales en la telefonía venezolana", in Walter et S. González (1999: 253-286).

Moreira de Carvalho Neto, Antonio, 1999, "La desreglamentación de las telecomunicaciones en Brasil", in Walter S. González (1999: 99-120).

Larangeira, Sônia M. Guimarães, 2001, "Reestruturação em bancos e telecomunicações no Brasil: excluídos e beneficiados". In Aguirre, R.; Batthyány, K. (coord.) *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. CINTERFOR, BIT, 2001, 387 p. ISBN 92-9088-121-6

Ruduit García, Sandro, 2000, "Reestruturação produtiva e terceirização de trabalho no Brasil: Considerações sobre o estudo de uma rede de empresas em telecomunicações". III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, ALAST. Buenos Aires, 17 a 20 de mayo.

Unión Internacional de las Telecomunicaciones. *Anuario estadístico 2000*. UIT, Febrero de 2001.

Tavares de Almeida, Maria Hermínia, 1998, "La política de privatización de las telecomunicaciones en Brasil". Departamento de Ciência Política de la Universidade de São Paulo. Bajado el 5 de abril de 2003 de: http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/a_papers.htm

Teixeira Jr., Sérgio, 2002, "É hora de briga na telefonia". *Exame* www.exame.com.br, año 36, nº 25, Brasil, 11 dezembro. Pp. 94-98.

Touraine, Alain, 1988, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*. Paris, Editions Odile Jacob.

Walter, Jorge y Senén González, C., 2000, "La privatización de las telecomunicaciones en América Latina. Estudio comparativo". Doc. de Trabajo nº 9 <http://www.udesa.edu.ar/deptodeadministracion/dadministracionppal.htm> Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de San Andrés.

Walter Jorge y Senén González Cecilia, compiladores, 1999, *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina. Empresas y sindicatos ante los desafíos de la reestructuración*. 350 páginas. ISBN: 950-23-0850-6. Colección Temas Economía. EUDEBA, Buenos Aires, enero.

Walter Jorge and Senén González Cecilia, 1999, "Empresas y sindicatos en la telefonía argentina privatizada", in Walter et C. González (1999: 37-74).

Walter Jorge, 1998, "Privatizaciones y relaciones laborales en la telefonía latinoamericana". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 4, nº 8, ISSN 1 405-1311, diciembre 1998.

Warren, Joseph M., 1990, "3M's European Management Action Teams: Managing Diversity in a Single European Market", *Journal of European Business*, Julio-agosto.

Williamson, J., 1990, *Latin American Adjustment*. Institute for international Economics, Whashington DC, US.

Yip, George S., 1993, *Globalización*. Ed. Norma. Bogotá, Colombia.