

# ARTÍCULOS

---



# COMPETENCIA Y REGULACIÓN: EL BLOQUEO DE LA VENTA DEL CONCESIONARIO DEL CORREO OFICIAL (2000-2001)

---

DIEGO PETRECOLLA ♦  
UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

MARINA BIDART ♦♦  
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE ARGENTINA

## Resumen

*El dictamen desfavorable de la autoridad argentina de defensa de la competencia fue clave para impedir la venta del concesionario del correo oficial a su principal competidor, que intentó paliar las falencias de un desafortunado proceso de privatización mediante la eliminación de la competencia y la conformación de un monopolio privado. Aunque la venta contaba con la anuencia del regulador sectorial, primó el enfoque de la autoridad de competencia, a saber: siendo posible rescindir el contrato de concesión, no era necesario solucionar los problemas financieros del concesionario otorgándole rentas monopólicas. Con el régimen de control preventivo de concentraciones establecido a fines de 1999, el caso mostró la capacidad técnica e institucional de la autoridad de competencia para prevalecer sobre el regulador sectorial.*

## I.- Introducción

Siguiendo la tendencia internacional en la materia, en la Argentina a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial y con más fuerza luego de la crisis de 1930, el Estado comenzó a tener un rol cada vez más preponderante en la economía,

---

♦ Diego Petrecolla fue presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina entre 2000 y 2001, actualmente es consultor en la materia y director del Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina.

♦♦ Marina Bidart fue analista económico de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina entre 2000 y 2004. Actualmente es consultora en la materia, y es economista de gobierno del Ministerio de Economía de Argentina.

particularmente como proveedor directo de servicios públicos. Esta tendencia se consolidó a partir de la década de los 40 y se mantuvo con independencia del signo político y la legitimidad de los gobiernos democráticos y *de facto* que se sucedieron.

Luego, nuevamente siguiendo la tendencia iniciada en los países anglosajones en la década de 1980, el rol del Estado como prestador de servicios públicos fue puesto en discusión, tímidamente durante la administración del Partido Radical (1983-89) y luego con contundencia durante las administraciones que siguieron del Partido Justicialista (1989-1999), originando un amplio proceso de privatizaciones.

En ese marco, en agosto de 1997 se otorgó por medio de una licitación pública nacional e internacional la concesión a título oneroso de todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía que prestaba la estatal Encotesa al consorcio integrado por Itron S.A., Sideco Americana S.A. —del Grupo Macri— y Banco de Galicia y Buenos Aires, con la asistencia técnica postal de la Oficina de Correos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (*British Post Office*).

El 21 de julio de 2000, en conformidad con el procedimiento habitual de control preventivo de concentraciones económicas contenido en la Ley N° 25.156, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) fue notificada de la intención de compra de las acciones de la empresa concesionaria del Correo Oficial por parte del grupo Exxel —controlador de la Organización Coordinadora Argentina (OCA)— el primer correo privado del país y principal competidor del Correo Oficial.

La operación fue estudiada a lo largo de aproximadamente siete meses. Finalmente, mediante el Dictamen N° 226 del 9 de marzo de 2001,<sup>1</sup> la CNDC dictaminó en contra de la operación, recomendando la denegación de la autorización en los términos del artículo 13 inc. c) de la norma de competencia.

El día siguiente, las notificantes desistieron de la operación, por lo cual el secretario ordenó archivar las actuaciones, pero aclarando que de no haber mediado

---

<sup>1</sup> Los plazos fueron suspendidos para que la Comisión Nacional de Comunicaciones emitiera la opinión del artículo 16 de la Ley N° 25.156, gestión que cumplimentó el 16 de noviembre de 2000, y para requerir información adicional a las presentantes, la que fue completada el 16 de febrero de 2001, por lo que el plazo para la emisión de la decisión de la autoridad de competencia vencía el día 14 de marzo de 2001.

el desistimiento, igualmente se hubiera denegado la autorización, siguiendo la recomendación del dictamen de la CNDC.

En suma, si en términos estrictamente formales la operación no fue desautorizada, como señala Peña (2003), el dictamen de la CNDC tuvo una “influencia decisiva” en el fracaso de la operación OCA – Correo Argentino.

La información de prensa de ese momento confirma el rol determinante del dictamen de la CNDC, cuyo contenido habría sido anticipado por las partes.

“— ¿Qué fue primero? —preguntó *Clarín* a voceros del Exxel. Sabíamos que el procedimiento que llevaba adelante Defensa de la Competencia se hizo con transparencia y profesionalidad. Pero teníamos presunciones de que, o rechazarían la operación, o le pondrían fuertes condicionamientos. Y esto es como cuando uno sabe que le van a pedir la renuncia: mejor presentarla antes... «Quién planteó la necesidad de revertir la operación fue Exxel —dijeron voceros del Grupo Macri—. Y nosotros estuvimos de acuerdo. Porque sabíamos que la resolución iba a ser tan restrictiva, que no tenía sentido seguir adelante»”. (*El Clarín*, sábado 10 de marzo de 2001)

“«Sabemos que el dictamen de Defensa de la Competencia nos exigiría salir del negocio minorista: no podríamos tener carteros», dicen fuentes cercanas a OCA... Con estos argumentos, las compañías habrían iniciado conversaciones para dar marcha atrás a la fusión negociada” (*El Clarín*, viernes 9 de marzo de 2001).

“Ayer por la mañana se conoció una carta firmada por ambas empresas, y dirigida al Gobierno, en la que desisten de la fusión. Pocas horas después, Winograd señaló en conferencia de prensa: «Desconozco los fundamentos de la decisión de las partes», aunque admitió que «existieron algunos elementos de infidencia» sobre el trabajo de la comisión, por el cual las empresas habrían conocido previamente el resultado adverso del dictamen” (*La Nación Clarín*, sábado 10 de marzo de 2001).

La compra notificada se enmarcaba en una situación global de conflicto entre la concesionaria y el gobierno, en torno al pago del canon por la concesión: la firma adeudaba al gobierno el canon anual comprometido (103 millones de pesos), lo que era objeto de una fuerte disputa en la sede judicial.

En última instancia, la problemática se había originado en la misma privatización, cuando la empresa se comprometió a pagar el canon más alto de los ofertados, equivalente al doble de lo que los especialistas consideraban en ese momento razonable pagar.

Es más, con posterioridad al rechazo de la compra, a mediados de 2001 la concesionaria se presentó en convocatoria de acreedores, para enfrentar un pasivo superior a \$700 millones, que incluía a ese momento \$257 millones adeudados al Estado por el canon. Al respecto, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) recomendó al Gobierno dar por caída la concesión, considerando que la convocatoria de acreedores era causal de rescisión.

En suma, era evidente que se pretendía paliar las falencias del proceso de privatización mediante la explotación de rentas monopólicas producto de la consolidación entre el correo oficial y su principal competidor.

Esto eventualmente podría solucionar la situación económico-financiera de la concesionaria, pero a expensas de los usuarios y de la competitividad general de la economía, tomando en consideración el carácter de infraestructura básica del servicio de correos.

Puede decirse que la actuación independiente de la autoridad de competencia logró evitar la monopolización de un sector estratégico como es el servicio de correo, lo que no había encontrado objeciones (sino más bien lo contrario, según se mostrará) del regulador sectorial.

El enfoque de la CNDC de alguna manera anticipó los enfoques posteriores, en el sentido de que existiendo la posibilidad de rescindir el contrato de concesión, no era conveniente intentar otras medidas que sólo introducirían mayores distorsiones.

Como es sabido, en noviembre de 2003 se rescindió el contrato de concesión a la empresa y en 2004 se conformó la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), controlada por el Estado nacional. La empresa se encuentra prestando el servicio conforme a los estándares internacionales y en competencia con los operadores postales privados.

En este artículo se presenta primero un apartado general sobre la relación entre defensa de la competencia, desregulación y privatizaciones en Argentina y luego se pasa a describir en detalle el análisis económico desarrollado por la CNDC.

## **II.- Defensa de la competencia, desregulación económica y privatizaciones en la Argentina**

La ley de defensa de la competencia N° 22.262 que estuvo vigente hasta 1999 coexistió con la etapa de la consolidación del régimen republicano y democrático de gobierno (década de 1980) y con el proceso de estabilización de la inflación y reestructuración de la economía (década de 1990), que comprendió la privatización o concesión de las empresas públicas, la desregulación de los mercados, la derogación de los controles masivos de precios y la apertura económica a los flujos comerciales y de capitales internacionales.

El balance en cuanto a la aplicación de la norma durante sus 20 años de vigencia es bastante negativo, aunque por diversas razones.

Durante los primeros diez años (década del 80), el balance negativo surge de la inexistencia de políticas económicas consistentes con la defensa de la competencia, a saber: mercados regulados, controles de precios, escasa apertura económica y alto grado de estatización de la economía. Esto último agravado por el hecho de que la legislación de competencia exceptuaba de su aplicación a las empresas estatales.

En cambio, durante la década del 90 el balance negativo se atribuye a que la legislación y la autoridad de competencia no tuvieron participación alguna en el proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas y de desregulación de los mercados.

El programa de privatizaciones y concesiones se inició en diciembre de 1989 con la venta de la empresa estatal aerocomercial (Aerolíneas Argentinas) enmarcado en el objetivo global de la estabilización macroeconómica y reestructuración del pago de la deuda externa, que respondió principalmente a la necesidad de mejorar la situación financiera del Estado en varias dimensiones:

- 1) Los ingresos en dinero en efectivo, que totalizaron entre 1990 y 1999 unos 15000 millones de dólares, constituyeron una importante fuente de financiamiento durante los primeros años cuando el acceso al crédito era especialmente difícil.
- 2) La recuperación de papeles de la deuda pública mejoró la situación de las cuentas externas e hizo posible llegar a un acuerdo con los acreedores.
- 3) El desprendimiento de empresas públicas deficitarias y su posterior reestructuración en empresas superavitarias y contribuyentes al erario

público jugó en favor de la situación fiscal (Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía, 2000/1).

Solo con posterioridad a 1992, cuando se estabilizó la situación macroeconómica (Plan de Convertibilidad) y reestructuró el pago de la deuda externa (Plan Brady), las privatizaciones sumaron a sus objetivos macroeconómicos la promoción de la competencia y la eficiencia económica.

Sin embargo, con el nuevo deterioro de la situación financiera del Estado, que acompañó a las sucesivas crisis financieras internacionales de la segunda parte de la década del noventa, en el bienio 1998/9 nuevamente volvieron a primar los objetivos fiscalistas en la privatización o concesión de los escasos activos que aún estaban bajo el control estatal.

Así, durante la primera ola de privatizaciones (años 1990-1991) fueron vendidos algunos de los activos más preciados del Estado (las empresas de telecomunicaciones y de transporte aéreo e importantes áreas petroleras), se concesionaron importantes servicios públicos tales como la red vial y ferroviaria nacional, el servicio de agua potable y desagüe de la zona metropolitana, y se licenciaron dos de los más importantes canales de televisión.

Esta primera etapa del programa de reestructuración se caracteriza por: a) el peso de la capitalización de los títulos de la deuda externa en el pago de los activos en el caso de las privatizaciones; b) la ausencia de marcos reguladores consistentes y entes reguladores previamente establecidos; y c) la preservación del carácter monopólico de los servicios transferidos.

Durante la segunda ola de privatizaciones (años 1992-1996) se transfirió otra importante porción de activos correspondientes a las empresas estatales nacionales que operaban en el área de la electricidad, el petróleo y gas, y también se concesionaron buena parte de las facilidades portuarias.

A diferencia de la primera, esta segunda etapa se caracteriza por el peso de los pagos en efectivo, y en el caso del gas y la electricidad, adicionalmente por el previo establecimiento por ley de los marcos reguladores del sector y la desintegración vertical y horizontal de las empresas estatales, con el fin de hacer posible la competencia en aquellos segmentos competitivos del negocio. No obstante, debe puntualizarse que la conformación y puesta en funcionamiento de los respectivos entes reguladores fue posterior a la privatización.

Finalmente, en el año 1999 se realizó la última privatización importante, a saber la venta de la participación remanente del Estado en la petrolera estatal (parcialmente privatizada en 1993). Como se dijo, en esta tercera etapa primaron los objetivos fiscalistas, y la empresa pasó al control privado sin sufrir segmentación alguna y manteniendo su posición predominante en el mercado doméstico de combustibles.

En los años 1997 y 1998, si bien no existieron privatizaciones de importancia nacional,<sup>2</sup> sí se realizaron dos importantes concesiones: en 1997 el servicio de correos y en 1998 el servicio de los aeropuertos.

En síntesis, desde el punto de vista de la competencia y la regulación, debe decirse que el programa de privatizaciones y concesiones de empresas públicas: no tuvo en cuenta el objetivo de promoción de la competencia (salvo en el caso de los sectores de gas y electricidad), y no contó con la participación de los entes reguladores y de autoridad de competencia (la puesta en marcha de los entes de electricidad y gas es posterior a la venta de las empresas).

En particular, nótese que si bien entre 1994 y 1998 fueron presentados en la Cámara Alta —tanto por parte del oficialismo como de la oposición— varios proyectos para derogar la Ley N° 22.262 y reemplazarla por una normativa que contemplara el control de fusiones y adquisiciones, así como la creación de una nueva autoridad de competencia con mayor autonomía, las iniciativas no prosperaron hasta 1999, cuando el proceso de privatizaciones y desregulación económica estuvo prácticamente terminado.

Recién entonces fue derogada la Ley N° 22.262 y reemplazada por la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia, que nació conforme a los procedimientos propios de la forma democrática y republicana de gobierno luego de prácticamente un año de fuerte debate en el seno del Congreso y de la sociedad civil.

La tardía activación del debate que llevó a la reforma provino de la creciente preocupación de los legisladores por la ausencia de una legislación que contemplase el control y la supervisión de los procesos de adquisición y fusión que se estaban produciendo como efecto de la apertura económica, la desregulación de los mercados y la eliminación de las trabas a la inversión extranjera.

---

<sup>2</sup> Entre los años 1996 y 1999 se concentraron las principales privatizaciones de empresas públicas de los Estados provinciales (principalmente de energía eléctrica).

Conforme a los archivos del Poder Legislativo y de las agencias de noticias (Reuters, Noticias Argentinas, Diarios y Noticias y TELAM —la agencia nacional de noticias de la Argentina—) recién hacia mediados de 1998 los diputados oficialistas y opositores de la Comisión de Comercio de la Cámara Baja consensuaron un único proyecto de ley que pusieron a consideración de la Cámara y de las restantes comisiones legislativas que debían intervenir. En ese momento preocupaba particularmente el proceso de concentración que tenía lugar en el segmento de medios de comunicación y la desregulación que se proyectaba en el mercado de la telefonía.

En ocasión del inicio del período de cesiones del año 1999, el presidente de la Nación reclamó la rápida sanción del proyecto, a la vez que la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y el presidente de la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados (oficialista) abogaban por el mismo objetivo.

Asimismo, durante el segundo trimestre de 1999 se conoció la intención de la empresa petrolera REPSOL de adquirir el remanente de las acciones en poder del Estado de la ex petrolera estatal (YPF S.A.), y con ello asegurar su control total sobre la misma, lo que completaría la última privatización importante que restaba realizar en el país. La operación despertaba en el público una preocupación general sobre sus efectos en el mercado de combustibles.

Así, el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara Baja el 19 de mayo, fue sancionado por la Cámara Alta en setiembre luego de la introducción de algunas modificaciones<sup>3</sup> y fue promulgado por el Poder Ejecutivo el 16 de setiembre, con algunos vetos parciales sobre cuestiones de índole técnica.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Una de las principales modificaciones propuestas por el Senado fue la eliminación de un artículo que podía interpretarse en el sentido de eximir parcialmente a los medios de comunicación de la aplicación de la norma.

<sup>4</sup> El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) objetó: i) el umbral de 25% o más de participación en el mercado relevante para la notificación de concentraciones, dejando solo como umbral el volumen de negocios de las notificantes; ii) plazo para expedirse de los entes reguladores; iii) causas para excusarse de los miembros del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC); iv) propiciar soluciones consensuadas entre las partes, entre las facultades del TNDC; v) nombre y domicilio del denunciante entre los contenidos de la denuncia, ya que los mismos corresponden al “presentante”; vi) plazo para el alegato; vii) respecto de las resoluciones apelables del TNDC, se suprimió “de multa” del giro “la aplicación de las sanciones” (ya que no solo en multas consisten las mismas); viii) como instancia judicial de apelación, se suprimió la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, quedando la Cámara Federal que correspondía; ix) se suprimió la aplicación supletoria del Código Procesal

La nueva ley regula, con una sistemática similar a la de su antecesora,<sup>5</sup> los acuerdos y prácticas restrictivas de la competencia y del acceso al mercado, así como también el abuso de posición dominante, incorporando la sanción de la “tentativa” de restringir o distorsionar la competencia.<sup>6</sup>

Por otra parte, y como gran novedad, introduce —en concordancia con la jurisprudencia internacional— el control preventivo de las fusiones y adquisiciones (concentraciones económicas), tema hasta ese momento inexistente en el Derecho antimonopólico argentino.

La nueva ley somete a todos los sectores de la economía (regulados y no regulados) a la legislación de competencia y no contiene excepciones o exenciones explícitas para ningún sector o tipo de empresa en particular.

Finalmente, la nueva ley crea un nuevo órgano de aplicación denominado Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC), como órgano autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía, con facultad de imponer por sí mismo las sanciones apelables ante la Justicia, otorgándole un mayor grado de independencia del que corresponde a la CNDC, quien no puede imponer sanciones por sí misma, sino solamente elevar una recomendación a la autoridad política.<sup>7</sup>

---

Civil y Comercial (sin embargo esta instancia se repuso en el decreto reglamentario para el caso del Distrito Federal). Asimismo, nótese que una nueva modificación legislativa (Decreto N° 396/2001) introdujo otras modificaciones técnicas como: i) modificación de umbrales para notificar concentraciones económicas; ii) suspensión de plazos para la resolución sobre una concentración; iii) plazos para la opinión de entes reguladores en referencia a una concentración; iv) plazos para el traslado de la denuncia; v) recurrencia de las medidas de prueba dispuestas por el TNDC,

<sup>5</sup> En su artículo 1° establece que estarán prohibidos y serán sancionados los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar en perjuicio para el interés económico general.

<sup>6</sup> La nueva ley se refiere a las prácticas que tengan por “objeto” o efecto limitar, restringir falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado.

<sup>7</sup> Nótese que dicho nuevo órgano aún se encuentra en proceso de constitución, por lo que continúa siendo la precitada Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) quien transitoriamente sigue instruyendo las causas bajo la nueva ley y elevando a la autoridad política sus dictámenes sobre el fondo de la cuestión, para su definitiva resolución. Asimismo, compete a la CNDC —hasta la constitución del TNDC— instruir el procedimiento de investigación de las operaciones de concentración económica notificadas y hacer las recomendaciones pertinentes a la autoridad política.

Corresponde resaltar que dichas innovaciones despertaron singular expectativa entre los especialistas. Así, por ejemplo, se esperaba que

“... la existencia de un organismo especializado en el análisis de los efectos de los distintos tipos de concentraciones y fusiones y en la identificación de las prácticas anticompetitivas, representa un avance considerable respecto del esquema previo. A la vez, esta nueva división del trabajo, podría redundar en una reducción del riesgo de captura de los entes por parte de las empresas reguladas o del poder político.” (Oszlak, Felder y Forcinito, 2000).

El intento de adquisición por parte del principal correo privado del país del control de la empresa adjudicataria del Correo Oficial fue el primer desafío que enfrentó la CNDC en relación a la aplicación de la nueva normativa sobre fusiones y adquisiciones a un sector regulado.

### **III.- El análisis económico que condujo al bloqueo de la venta del concesionario del Correo Oficial**

La operación de concentración económica presentada a la CNDC consistía en la transferencia por parte de SIDECO AMERICANA S.A. del 69,23 % del capital social y los correspondientes votos de CORREO ARGENTINO S.A. a favor de INTERNATIONAL MAIL CORPORATION, firma controlada por Exxel Capital Partners V.L.P., fondo de inversión organizado por The Exxel Group S.A. que controlaba la Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina (“OCA”), operación efectuada a través de un contrato de compraventa de acciones celebrado el 14 de julio del 2000, notificado a la Comisión el día 21 de julio del mismo año.

#### **3.1.- Caracterización de la industria postal**

La actividad postal presenta las características de lo que usualmente se denomina una “industria de red” (*network industry*), cuya singularidad está dada por la centralidad de las actividades de logística por las cuales se lleva a cabo el manejo coordinado de flujos físicos y/o de información en una determinada área geográfica y en tiempos preestablecidos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En este tipo de industrias, la particularidad de los procesos operativos involucrados y de las necesidades atendidas de los usuarios suelen producir, por el lado de la producción, economías de escala asociadas a los volúmenes transportados y a la densidad geográfica de puntos terminales de la red, así como economías de alcance cuando existe la posibilidad de ofrecer distintos servicios a partir de la misma red y, por el lado de la demanda, lo que se

La prestación de servicios postales requiere el diseño y la construcción de una red postal integrada por un conjunto de bocas de admisión, sucursales, centros de clasificación, equipos para el tratamiento de los envíos postales, servicios de clasificación, transportadores internos, carteros y personal en general, servicio de transporte terrestre, marítimo, fluvial, férreo y aéreo, transmisión telemática de datos electrónicos y demás, cuya operación logística permite admitir, transportar, controlar, distribuir y entregar envíos postales por orden de los remitentes a determinados destinatarios.

Una red postal puede ser local, regional, nacional o internacional, de acuerdo a la amplitud geográfica de su cobertura, lo que a su vez dependerá del tipo de servicio que se quiera brindar y del tipo de demanda que se quiera atender. Por ejemplo, brindar el servicio de distribución de correspondencia a clientes o potenciales clientes (conocido como *mailing*) a medianas empresas solo requiere contar con una red de imposición<sup>9</sup> y entrega local o metropolitana, mientras que brindar el servicio nacional expreso supone contar con una red nacional terrestre interconectada con el sistema de transporte aéreo.<sup>10</sup>

Las economías de escala típicas de una red postal están relacionadas con: a) la capacidad de almacenamiento de las sacas<sup>11</sup> de correspondencia y de transporte de los vehículos y carteros, b) la densidad geográfica de los puntos de entrega, y c)

---

denomina “externalidades de red” (*network externalities*) que aparecen en aquellos casos en los cuales los usuarios atribuyen en términos de utilidad un valor positivo a una mayor cobertura geográfica de la red.

<sup>9</sup> El término “red de imposición” denomina el conjunto de lugares geográficos (oficinas de correo, buzones, etc.) donde los emisores depositan la correspondencia para su distribución a los destinatarios. No necesariamente la red de imposición se superpone a la de distribución. Un operador puede tener un único punto de imposición o recepción de correspondencia y hacer su distribución a destinatarios localizados en un área extensa.

<sup>10</sup> En términos técnicos, un operador postal puede prestar el servicio a través de una red postal propia, o a través de la obtención del acceso a la red postal de otro operador postal, operación que se conoce como “redespacho”. La normativa vigente en Argentina solo permite la distribución nacional de piezas postales a través de una red postal propia o a través de convenios de redespacho con otros operadores postales notificados a la CNC (Resolución N° 006 CNCT/96). Tanto Correo Argentino como OCA cuentan con sendas redes nacionales propias (aérea, terrestre y telemática).

<sup>11</sup> En la Argentina, se conocen como “sacas” las bolsas en que se transporta la correspondencia.

la sensibilidad al tiempo de los envíos, que determina la frecuencia con que debe llegarse a cada punto de entrega.<sup>12</sup>

Las economías de alcance están relacionadas con el carácter multiproducto de la industria, que permite la utilización de la misma red logística para la prestación de un conjunto de servicios diferenciados.

Así, las mayores reducciones de costos se logran en la distribución final de correspondencia y paquetería bajo la modalidad estándar o simple (no expreso) en zonas urbano comerciales donde los volúmenes distribuidos son grandes y los puntos de entrega, cercanos y donde, además, cada entrega puede concentrar un número relativamente alto de piezas postales, si las mismas pueden ser distribuidas en una ventana razonablemente amplia de tiempo.<sup>13</sup>

Otra de las características generales de los servicios postales tomada en cuenta fue su grado de sustitución parcial desde el punto de vista de los usuarios en relación con las telecomunicaciones debido, principalmente, al grado de acceso de los usuarios a estos últimos o, dicho de otra manera, la distinta penetración que actualmente presentan las redes postales, por un lado, y las de telecomunicaciones, por el otro.

Al respecto, estimaciones para el año 1995 indicaban que la penetración de la red de correo físico en la Argentina era del 100%, mientras que la penetración del teléfono, fax y correo electrónico eran de 60%, 2% y 1% respectivamente en la población en general (hogares), mientras que entre las empresas las estimaciones para los precitados medios de comunicación alternativos eran de 100%, 60% y 10%.<sup>14</sup>

Por tanto, la Comisión entendió que si bien no podía ignorarse la existencia de una tendencia mundial hacia la sustitución entre el correo físico y las

---

<sup>12</sup> Los dos primeros factores dependen del volumen del tráfico en una zona determinada; mientras que el tercero depende del estándar de plazos de entrega del servicio.

<sup>13</sup> La evidencia de economías de escala en la industria postal resulta de una serie de estudios económicos que fueron relevados por la OCDE en su documento titulado *Promoting Competition in Postal Services* (septiembre de 1999). El precitado relevamiento encuentra que los estudios económicos convergen en cuanto a la evidencia empírica de economías de escala en la etapa final de la cadena de producción (distribución), mientras que en las etapas de recolección, transporte y clasificación tal evidencia no es concluyente. OECD, Committee on Competition Law and Policy, DAFPE/CLP (99), p. 42.

<sup>14</sup> Fuente: UPU, Correo 2005 (1997), anexo 1-b y contestación de Argentina.

telecomunicaciones, debía tenerse especialmente presente que, en nuestro país, el aún escaso acceso de los usuarios a las nuevas tecnologías e infraestructura de telecomunicaciones limitaba lo suficiente las posibilidades efectivas de sustitución entre ambos medios de comunicación como para tornar extremadamente débil disciplinar el comportamiento de las firmas presentes en el mercado de correo físico por parte de las empresas de telecomunicaciones.

Otra característica general a la que hace referencia el dictamen de la Comisión resulta de especial relevancia en el análisis porque connota fuertemente el comportamiento tanto de demandantes como de oferentes de servicios postales y se refiere a las dos modalidades por las cuales los usuarios se proveen de servicios postales.

Por un lado, existe lo que en el dictamen se denomina “demanda pública” de servicios postales, constituida por el conjunto de usuarios (individuos, empresas e instituciones) que realizan las imposiciones de las piezas postales a los precios de lista o al público, o sea exclusivamente a través de los puntos de imposición (sucursales, agencias, etc.) que integran la red postal (nacional) de los prestadores.

Por otro lado, se estableció la existencia de lo que en el dictamen se denomina “demanda corporativa”, que está constituida por el conjunto de usuarios (empresas e instituciones) que acceden a los servicios postales cuya calidad, precio y otros requisitos son convenidos con el prestador como resultado de distintos procedimientos de contratación tales como licitaciones públicas o privadas, y concursos en los cuales los operadores postales suelen cotizar un determinado precio por pieza enviada, usualmente menor que el del servicio ocasional.

Nótese que este tipo de demanda realiza regularmente un importante volumen de imposiciones con destino a remitentes distribuidos en zonas geográficas relativamente reducidas, y resulta especialmente atractiva para los prestadores porque permite el mayor aprovechamiento de las economías de escala y se corresponde con una mayor rentabilidad.

Luego, la Comisión destacó que nuestro país, como resultado de haber iniciado un progresivo proceso de desregulación postal hace más de 20 años, contaba con tres operadores postales privados que exhiben una red postal nacional propia que, si bien no tenían la penetración geográfica de la del Correo Oficial, llegaban a todas las capitales de provincia y centros urbanos de considerable densidad poblacional, poniendo a disposición de los usuarios una mayor cantidad de prestadores, siendo ésta

una situación singular respecto de la cual no existían antecedentes internacionales de relevancia.

En consecuencia, desde este punto de vista la operación resultaría en que las dos redes postales más importantes del país quedarían bajo un control común, lo que significaba de alguna manera volver sobre los pasos de un proceso de desregulación que introdujo competencia, beneficiando a los usuarios y cuyos resultados positivos habían sido:

- a) Creciente participación de los prestadores privados, entre los cuales OCA era el más importante.
- b) Incremento del volumen de envíos (1996 exhibía un 41% de incremento respecto a los volúmenes distribuidos en 1984).
- c) Disminución del precio promedio global por envío (un 25% entre 1993 y 1999).<sup>15</sup>
- d) Innovación tanto en los procesos de prestación como en el desarrollo de nuevos productos (introducción de sistema *track & trace* y de tratamiento automatizado de envíos postales, nuevo código postal, *mailing*, acabado o *finishing* postal, distribución de plásticos, correo híbrido, *mail room*, entre otros).

Por otra parte, la CNDC también consideró que la industria postal se caracterizaba por una fuerte diferenciación de productos y la coexistencia de operadores especializados con los operadores más grandes, que eran firmas multiproducto.

Este carácter de firmas multiproducto comprendía al menos tres niveles:

- a) La producción de productos no postales a partir del aprovechamiento total o parcial de los activos dedicados a la actividad postal, como logística liviana y servicios monetarios y financieros.

---

<sup>15</sup> Esta disminución puede, en buena parte, atribuirse a la proliferación de servicios de distribución especializada como *mailing* y carta factura, que implican un volumen importante de piezas distribuidas de bajo valor unitario y una tendencia a la convergencia entre el precio promedio del Correo Oficial y el de los correos privados, que resulta de la competencia entre los servicios prestados por ambos tipos de empresas.

- b) La producción de diversos servicios postales de acuerdo a las necesidades de la demanda, combinando distintos estándares de plazos, seguridad, peso máximo y cobertura geográfica de la entrega, así como servicios de valor agregado.<sup>16</sup>
- c) La constante búsqueda de diferenciarse de la competencia, por lo que muchos productos presentaban una combinación entre calidad (celeridad, seguridad, peso máximo y cobertura geográfica de la entrega) y precio que no resulta estrictamente homogénea a la oferta de la competencia, situación que es particularmente importante en el segmento de atención de la demanda corporativa de servicios postales que contrata grandes volúmenes de distribución mediante licitaciones, concursos, etc.

La Comisión indicó que cuando los mercados presentan un importante grado de diferenciación de productos aparecen cuestiones específicas que deben ser tenidas en cuenta a los efectos de la evaluación del impacto de una operación de concentración y que provienen del consenso general en la teoría económica respecto a que las firmas que venden productos diferenciados gozan de algún grado de poder de mercado, que generalmente no es lo suficientemente importante para llegar al nivel de monopolio<sup>17</sup> y que el enfoque predominante indicaba en el estudio de la fijación unilateral de precios que realizan las firmas para sus productos diferenciados.

Así en este dictamen, por primera vez se considera la forma de abordaje de los mercados con productos diferenciados, en el marco del análisis de concentraciones económicas.

---

<sup>16</sup> Se informa que los servicios postales comprendían una gama que va desde el servicio bajo puerta de correspondencia de reducido peso, con plazos comprometidos de varios días y cobertura local, pasando por servicios de entrega bajo firma de cobertura nacional, con seguimiento electrónico de recorrido de la pieza, en 24 horas o menos, hasta servicios altamente especializados en términos de seguridad, seguimiento, plazos y zona geográfica de distribución, como la entrega domiciliaria de plásticos y documentos de identidad, servicios especializados de *mailing* que incluyen ensobrado, etiquetado, etc., distribución masiva de cartas facturas que supone una coordinación precisa entre el emisor de las mismas y el distribuidor, y transporte de documentación bancaria para *clearing*, con su logística específica coordinada con la operatoria bancaria, entre otros.

<sup>17</sup> Los primeros desarrollos en este sentido datan de la década del 30, cuando Robinson (1933) y Chamberlin (1937) desarrollaron la teoría de la “competencia monopolística” para describir mercados con diferenciación de productos.

Al respecto se indica que el análisis supone hacer el ejercicio de considerar qué porcentaje de las ventas perdidas como resultado de un eventual aumento del precio del producto de una de las firmas será capturado por el producto de la competidora con la cual se consolidaría, asumiendo que dada la existencia de diferenciación de productos, las ventas perdidas no siempre se distribuirán uniformemente entre los restantes competidores (lo que sería un supuesto razonable si los productos fueran homogéneos o con un grado de diferenciación “equidistante” en el espacio de productos). Se informa que ese porcentaje suele denominarse *diversion ratio* y puede utilizarse para aproximar el efecto de sustitución entre productos diferenciados (desde la demanda).

Así la CNDC interpreta que, si un número significativo de consumidores considera los productos diferenciados ofrecidos por las firmas que se concentran como su primera y segunda alternativa de consumo a los precios previos a la concentración, se entiende que con la concentración las firmas consolidadas tendrán incentivos para llevar a cabo un incremento significativo de los precios, que podrá ser mantenido en el tiempo dependiendo de las condiciones de entrada al mercado y de la capacidad de los restantes oferentes de reposicionar sus propios productos como una alternativa de consumo comparable. Por lo tanto, de existir barreras a la entrada de consideración y/o poca capacidad de los competidores de reposicionar sus productos, el aumento de precios puede ser sostenido en el tiempo y en consecuencia resultar en perjuicio de los consumidores.<sup>18</sup>

Particularmente pertinente al caso se consideró que, si los productos diferenciados cuyas políticas de precios resultaran coordinadas son similares en sus características o si las firmas poseen importantes participaciones de mercado, la tasa de sustitución tenderá a ser alta y el posible perjuicio a los consumidores, mayor.

Asimismo, se observó que esa tasa y el impacto negativo sobre el excedente de los consumidores tenderían a ser especialmente altos cuando uno de los productos tuviera una participación especialmente importante en la oferta.

---

<sup>18</sup> En esto la CNDC sigue la formulación de Carl Shapiro, como miembro de la Antitrust Division del Departamento de Justicia de los EEUU, que fue presentada en *Mergers with differentiated products* (Seminario sobre “The Merger Review Process in U.S. and abroad”), American Bar Association - International Bar Association, Washington D.C., noviembre de 1995.

### **3.2.- Marco regulador y caracterización de los operadores postales de la Argentina**

El marco regulador general vigente en ese momento estaba constituido por un plexo normativo compuesto fundamentalmente por el Decreto N° 1187/93, el Decreto N° 115/97, el articulado subsistente de la antigua Ley N° 20.216 de Correos y su decreto Reglamentario N° 154/74. El precitado Decreto N° 1187/93 contenía las principales disposiciones que dan marco a la actividad postal, entre las que cabe destacar la supresión del monopolio postal, la autorización de la autoprestación por parte de los usuarios y la libertad de fijar los precios de los servicios y su ámbito geográfico para el caso de los operadores privados.

Por otra parte, la actividad del Correo Oficial se encontraba regulada fundamentalmente por el Decreto N° 265/97: Pliego de Bases y Condiciones con el que se llamó a licitación pública para la concesión de los servicios prestados por la Empresa Nacional de Correos y Teléfonos (ENCOTESA), y el Decreto N° 840/97 por el cual se adjudicó la concesión a Correo Argentino S.A.

El marco regulador establecía que Correo Argentino estaba obligado a prestar el servicio básico universal a una tarifa regulada. El servicio básico universal consistía en el servicio de recolección y distribución de cartas simples de hasta 20 gramos, telegramas simples de hasta 20 palabras y los giros postales de hasta \$1.000. Asimismo, sin un precio regulado, debía obligatoriamente prestar parte de los servicios que anteriormente prestaba el correo estatal, tales como comunicación fehaciente, servicios telegráficos en general y encomienda postal.

Sin embargo, el marco regulador no había dado a la empresa la exclusividad para la prestación de los servicios comprendidos por el servicio universal ni para los llamados servicios obligatorios, ni para cualquier otro tipo de servicios, y por tanto competía con: a) otros operadores postales en los distintos segmentos de la actividad postal; b) otros operadores postales y empresas de ómnibus en el segmento de paquetería; c) los bancos, correos oficiales de otros países y firmas especializadas en el segmento de giros monetarios; y d) otras empresas de logística en el segmento de logística liviana.

Según lo informado por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) en su informe anual del año 1999, la industria postal estaba constituida por los 280 operadores postales debidamente registrados y un conjunto de operadores no inscritos, de los cuales la CNC detectó 190.

Al respecto, las notificantes adujeron que se trataba de una subestimación y, sin mayores argumentos que la razonabilidad del número y los escasos recursos que la CNC destinaría a la detección de infractores, afirmaban que el número de empresas informales ascendía a 347.

A su vez, en base a los volúmenes de facturación anuales estimados, el conjunto de operadores postales privados podía desagregarse en grandes empresas —que representaban alrededor del 65% de la facturación total del sector privado— y medianas y pequeñas empresas que representan, respectivamente, el 19% y el 17% de la precitada facturación. Por otra parte, las grandes empresas serían alrededor de 8, las medianas alrededor de 20 y las restantes, 252.

En Argentina, de modo similar a los demás países donde la actividad postal había sido total o parcialmente desregulada, el prestador que tenía a su cargo la operación y el mantenimiento de la red postal pública era una firma verticalmente integrada a lo largo de toda la cadena de producción postal (recolección, clasificación inicial, transporte, clasificación final y distribución), con presencia dominante en la mayor parte de los segmentos que comprende la actividad postal.

Los únicos prestadores postales privados que al momento de la operación contaban con una cobertura nacional íntegramente propia y prestaban servicio al público eran OCA y Andreani. La cuarta empresa del sector, Seprit, solo atendía el segmento corporativo y su red postal propia cubría todo el país, a excepción de la región patagónica donde llegaba mediante acuerdos de redespacho.

Solo el Correo Oficial atendía hasta las ciudades más pequeñas, contando con un total aproximado de 5000 puntos de imposición —de los cuales 400 eran sucursales recientemente automatizadas— y cerca de 13000 empleados. La empresa había distribuido en 1999 aproximadamente, 739 millones de piezas postales (correspondencia y paquetes), 6 millones de telegramas, y había facturado alrededor de \$527,6 millones.

Las restantes empresas solo atendían las capitales de provincia y otras ciudades de considerable número de habitantes. OCA era claramente la de mayor envergadura: con alrededor de 4000 puntos de imposición de los cuales 126 eran sucursales y alrededor de 6000 empleados, había distribuido en 1999 alrededor de 125 millones de piezas y 0,8 millones de telegramas y obtenido ingresos por \$231 millones.

Si bien Andreani contaba con un número un poco mayor de puntos de imposición (alrededor de 4400), solo 20 de ellos eran sucursales y su cantidad de empleados era sustancialmente menor (cerca de 1000). En 1999 había distribuido 11,8 millones de piezas y obtenido ingresos por alrededor de \$26 millones.

Finalmente Seprit contaba con 242 representaciones —de las cuales 34 eran sucursales— y alrededor de 1300 empleados y facturaba unos \$20 millones al año.

Debe tenerse en cuenta que, puesto que OCA ofrecía los servicios postales de carta simple, telegrama, carta documento y encomienda postal, la operación afectaba tanto los servicios comprendidos en el servicio universal como los provistos en condiciones de obligatoriedad, además de aquellos otros servicios como el *mailing*, carta factura, *clearing* bancario, logística, etc, que el Correo Oficial no tenía obligación de proveer. En todos estos servicios, ambas firmas eran competidoras.

Finalmente, respecto a las empresas que se encontraban prestando servicios de manera informal —es decir sin el debido registro ante la CNC—, la investigación desarrollada por la CNDC indicó que eran firmas que prestaban un servicio a más bajo precio y atendían a pequeñas y medianas empresas, aunque también podían llegar a grandes clientes. Estas empresas constituían un número importante de operadores especialmente activos en el segmento del *mailing*. Eran empresas unipersonales, algunas organizaciones que realizan el servicio en motos, empresas de radio taxis (que ofrecen el servicio de mensajería y de cartas) y empresas de *remises*,<sup>19</sup> que por sus características no constituyen competencia para los prestadores postales legalmente establecidos, tratándose de mensajerías.

En una primera instancia, las presentantes habían estimado el número de ese tipo de empresas informales en 347. Luego, ante el requerimiento de precisiones, las presentantes llevaron a cabo un relevamiento en base a la publicación de avisos en las páginas amarillas que arrojó como resultado la detección de sólo 68 correos privados operando sin registro y 565 empresas de mensajerías (*remises*, y servicios de motos,) de las cuales solo 17 estaban registradas como correos postales.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Remises* es la denominación que se utiliza en Argentina para los autos de alquiler con chofer o conductor. Es un servicio similar al de los taxis, pero que solo puede requerirse por teléfono y el costo del viaje se establece por distancia y no a través de un reloj. Este servicio puede ser usado para mandar pequeños paquetes, sobres, etc.

<sup>20</sup> Al respecto corresponde notar que los resultados del precitado relevamiento no fueron totalmente consistentes con el número inicialmente estimado por las partes de 347 operadores postales operando en condiciones informales, que estaría sobreestimando el número de correos

### 3.3.- Medición y evaluación de los efectos de la concentración

En base a las mediciones de las cuotas de mercado e índices de Herfindahl Hirschmann (HHI) que se muestran en el cuadro N° 1 que obra en el dictamen de la CNDC, puede observarse que la operación generó preocupación en siete de los diez mercados relevantes definidos, a saber: 1) servicio postal básico nacional al público, 2) carta documento, 3) servicio telegráfico nacional, 4) servicio postal nacional básico a instituciones y empresas, y distribución especializada de envíos simples, 5) distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad, 6) carta simple internacional, y 7) *clearing*.

Esos mercados representaban el 75% de la facturación del conjunto de mercados afectados por la operación y eran los más importantes en términos cualitativos, puesto que buena parte de los productos allí comprendidos tenían el carácter de servicio público.

**CUADRO N° 1**  
**MERCADOS RELEVANTES: PARTICIPACIONES PORCENTUALES**  
**(1999)**

| MERCADOS                                      | Correo Argentino | OCA  | Correo Argentino + OCA | Competidores no inscritos | Otros competidores | HHI mín. anterior a la concentración | Var HHI |
|---|------------------|------|------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------------------|---------|
| 1) Servicio postal básico nacional al público | 86.6%            | 6.6% | 93.2%                  | 3.7%                      | 3.0%               | 7541                                 | 1143    |
| 2) Carta documento                            | 95.1%            | 4.2% | 99.3%                  | 0%                        | 0.6%               | 9055                                 | 799     |
| 3) Servicio telegráfico nacional              | 93.8%            | 6.2% | 100.0%                 | 0%                        | 0%                 | (*) 8846                             | 1136    |

---

privados que operan sin registro. No obstante, las firmas mantuvieron la estimación de 347 operadores informales a los efectos del cálculo de la facturación y participación de los mismos en la industria postal.

|  |       |       |        |       |       |          |      |
|--|-------|-------|--------|-------|-------|----------|------|
| 4) Servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta | 18.4% | 15.9% | 34.2%  | 34.4% | 31.4% | (**)     | 585  |
| 5) Distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad                                    | 21.6% | 67.2% | 88.8%  | 0%    | 11.4% | 4982     | 2903 |
| 6) Carta Simple Internacional  | 95.4% | 4.6%  | 100.0% | 0%    | 0.0%  | (*) 9129 | 871  |
| 7) Servicio Postal Internacional Expreso ( <i>courrier</i> - EMS)  | 11.3% | 9.8%  | 21.1%  | 0%    | 78.9% | (*) 2582 | 226  |
| 8) <i>Clearing</i>   | 1.6%  | 97.1% | 98.7%  | 0%    | 1.3%  | 9433     | 311  |
| 9) Servicio transporte de pequeños paquetes  | 12.0% | 4.1%  | 16.1%  | 8.9%  | 75.0% | (**)     | 99   |
| 10) Logística Liviana  | 0.4%  | 0.3%  | 0.7%   | 0%    | 93.0% | (**)     | 0    |

NOTAS: HHI mínimo corresponde al mínimo valor que asume el HHI de la concentración económica y resulta de tener en cuenta los efectos de su cálculo sólo las participaciones de las empresas que lideran el mercado y no el conjunto de las participaciones de los operadores. En consecuencia, el valor del índice estima el grado de concentración mínimo del mercado.<sup>21</sup>

(\*) Para el caso del mercado de Servicio Postal Internacional Expreso, el valor consignado no es mínimo sino total, ya que está calculado con la participación de todos los operadores del mercado. Idéntica consideración corresponde a Servicio Telegráfico Nacional y Carta Simple Internacional.

(\*\*) En estos mercados no fue posible establecer el HHI del mercado por no contar con la participación del resto de los oferentes, las cuales en conjunto son lo suficientemente relevantes como para que no sea representativa una estimación del HHI mínimo a partir de las participaciones de las notificantes. "Competidores no inscritos" abarca las 347 firmas que las notificantes estimaron que se encuentran operando en el mercado sin la debida autorización de la CNC. "Otros Competidores" comprende las empresas inscritas en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales más: a) las compañías de ómnibus que operan en el segmento de paquetería, b) las compañías de *finishing* postal que operan en el segmento de *mailing* y carta factur, y c) las empresas de transporte y logística que operan en el segmento de logística liviana.

<sup>21</sup> Se realizó esta estimación ante la imposibilidad de las firmas de brindar las participaciones de cada uno de sus competidores. Dado que en la mayor parte de los mercados relevantes la participación conjunta de las mismas supera el 80% del mercado, el cálculo del HHI mínimo.

Nótese que puesto que el regulador sectorial no contaba con estimaciones oficiales de facturación y participaciones para las 190 empresas informales que se habían detectado, la autoridad de competencia optó por tomar las estimaciones ofrecidas por las presentantes.

Se observó que

“si aun utilizando a los efectos del análisis valores que sobreestiman tanto el tamaño de los mercados relevantes, como la participación de los competidores informales y subestiman la participación individual y conjunta de las notificantes, se revelan posibles concentraciones de mercado como efecto de la operación preocupantes desde el punto de vista de la defensa de la competencia; con el uso de valores más ajustados a la realidad, que no magnifiquen la participación de los competidores no inscritos, la preocupación seguirá siendo válida pues la concentración en la industria resultante de la operación será aún mayor”.

Nótese en el cuadro presentado que el peso de los competidores informales no se encuentra equilibradamente distribuido a lo largo de todos los mercados relevantes, siendo importante su incidencia solo en el servicio postal básico nacional a instituciones y empresas, y en la distribución especializada de envíos bajo puerta.

Asimismo, se puede observar que OCA era el segundo operador de relevancia en los mercados de servicio postal básico nacional al público, carta documento, servicio telegráfico nacional y carta simple internacional, donde Correo Argentino representaba más del 80% del mercado.

En contrapartida, OCA encabezaba los mercados de *clearing* y distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad, siendo Correo Argentino su competidor más importante.

A su vez, los mercados en cuestión presentaban un alto grado de concentración previo a la operación, atribuible al liderazgo de una u otra de las presentantes, con HHIs que, como mínimo, superaban los 7500 puntos.

Por tanto, los seis precitados mercados experimentarían un fuerte incremento en su grado de concentración, según surge de la variación estimada en puntos del HHI, y en todos los casos la coordinación entre las notificantes entonces era preocupante.

En relación con el séptimo mercado en cuestión, el servicio postal nacional básico a instituciones y empresas y la distribución especializada de envíos simples, donde la participación conjunta de las notificantes era menor, la CNDC notó que podía atribuirse a la propia competencia históricamente desarrollada entre esas empresas el hecho de haber generado un clima favorable para la entrada de nuevos prestadores.

Dado el peso cuantitativo de las presentantes en este mercado, el aumento de la concentración (casi 600 puntos del HHI) era muy importante, lo que mostraba el impacto de la integración horizontal de dos oferentes de singular tamaño. A este hecho cabría agregar la importancia cualitativa de las mismas en razón de su capacidad para prestar servicios integrales con cobertura nacional y diferenciar productos, situación que no resultaba simétrica para la mayor parte de los restantes operadores.

La operación no resultó preocupante en el servicio postal internacional expreso, a pesar del incremento del HHI, dado que el mercado se caracterizaba por la importante presencia de las firmas *courrier* internacionales que competían sobre una base global. Tampoco generó preocupación la operación en los mercados de transporte de pequeños paquetes y logística liviana, donde las notificantes tenían una presencia menor y competían en el primer caso con las compañías de ómnibus que representaban en ese momento alrededor del 75% del mercado y en el segundo caso con las firmas especializadas en servicios de logística.

Paso seguido, y conforme a metodología usual de análisis de concentraciones económicas, la Comisión evaluó el grado de desafiability de los mercados donde la operación generaba la mayor preocupación, a efectos de anticipar la existencia de competidores potenciales inmediatos con capacidad para disciplinar un posible ejercicio de poder de mercado por parte de las empresas involucradas en la operación notificada.

La CNDC estimó que existían

“elementos cuya interacción limita la probabilidad de ingreso rápido y significativo de nuevos competidores y que son: 1) importantes economías de escala y alcance que, desde la oferta, presentan la prestación de servicios postales en tanto es una industria de red, y que se potencian por la necesidad de una amplia cobertura geográfica que surge, desde la demanda, de las externalidades

de red en el consumo; 2) una tendencia comercialmente declinante de los servicios postales al público; 3) la capacidad de las firmas que cuentan con una red de utilizar las condiciones de interconexión en forma estratégica; y 4) las inversiones en activos especializados (costos hundidos) tales como el *know how* específico y el desarrollo y posicionamiento de marca.”

Se dijo que esas barreras a la entrada eran de especial importancia en los mercados de servicio postal nacional básico al público, carta documento y servicio telegráfico nacional y carta simple internacional, donde contar con una red de alcance nacional, con una marca reconocida y con un *know how* específico era un requisito prácticamente insustituible para competir con éxito.

Por el contrario, se estimó que en el segmento corporativo no era un requisito imprescindible, aunque sí podía constituir una ventaja, contar con una red de alcance nacional, siendo el reconocimiento de la marca un factor importante.

Respecto al mercado corporativo de “distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad”, se sostuvo que la reputación de la empresa adquiriría una importancia primordial en función de los requisitos de confiabilidad y seguridad que deben satisfacerse, lo cual potencia las consideraciones vertidas respecto a la marca y hace improbable que empresas con escasa trayectoria puedan acceder a este mercado. Similares consideraciones correspondieron al *clearing* bancario, agregándose en este caso las particularidades logísticas respecto de su funcionamiento.

En lo referente a la cuantificación de los efectos de la operación en el interés económico general, se realizaron a modo de ejercicio algunas estimaciones del impacto sobre los usuarios en los mercados con mayores barreras a la entrada, donde la participación conjunta de las notificantes se acercaba más a la situación de monopolio.

Ese ejercicio indicó que si los precios de los distintos servicios eran ajustados al precio vigente más alto de cada firma, se producirían perjuicios a los usuarios (por pérdida de excedente del consumidor) de entre 18 y 55 millones de pesos por año, dependiendo de la elasticidad de la demanda (monto conformado tanto por el aumento del gasto de los usuarios que permanecían en el mercado, como por la pérdida de bienestar debido a la expulsión de parte de la demanda de los respectivos mercados).

En lo relativo a las ganancias de eficiencia que pudieran haberse generado como consecuencia de la operación propuesta y que podrían haber jugado como un elemento a favor de la operación, debe recordarse que la carga de la prueba se encuentra en las presentantes.

Al respecto, no obstante haber requerido la Comisión en dos oportunidades su específica identificación y cuantificación, las respuestas de las partes fueron consideradas altamente imprecisas.

Finalmente, como elemento adicional, la CNDC tuvo en cuenta que la evolución histórica del sector postal en Argentina había configurado una estructura de mercado con tres redes nacionales que prestan servicios al público y un grado de desarrollo de la competencia mucho más avanzado que en el resto del mundo, lo que constituía en palabras de la CNDC, un “capital en términos de competencia”, que requirió de un lapso prolongado de tiempo para ser alcanzado y la operación implicaría dilapidar este “capital competitivo” que significaba la existencia de OCA y CORREO ARGENTINO como competidores importantes a escala nacional.

#### **IV.- ¿Cuál fue el rol del regulador sectorial?**

Como es sabido, por el artículo 16 de la Ley N° 25.156, se obliga a la Comisión a consultar a los entes reguladores sobre su parecer acerca de las concentraciones económicas que afectan a mercados regulados.

El regulador sectorial (en este caso la Comisión Nacional de Comunicaciones) hizo saber a la CNDC que no se oponía a la compra del concesionario del Correo Oficial, informando que el concesionario se encontraba sujeto a un esquema de concesión que lo apremiaba económica y financieramente, pues lo obligaba a prestar el servicio universal, pagar el canon y al mismo tiempo enfrentar a la competencia en los segmentos más rentables del mercado.

La Comisión afirmó no desconocer la existencia de otros puntos de vista diferentes al de la defensa de la competencia para evaluar la operación, habida cuenta que en el caso de los servicios públicos existía un área de intersección entre instrumentos reguladores sectoriales e instrumentos reguladores generales basada en la defensa de la competencia.

Sin embargo, la CNDC estableció que su análisis y opinión debían enmarcarse en los objetivos y en los instrumentos del análisis de concentraciones económicas, conforme a la legislación de defensa de la competencia.

En consecuencia, se dijo que objetivos tales como la viabilidad de la empresa concesionaria del Correo Oficial, los ingresos fiscales derivados de tal concesión y las obligaciones contractuales asumidas por el concesionario, aun cuando podían ser objetivos válidos de política pública, no eran alcanzados por su investigación, que se había focalizado en “los efectos sobre la competencia y el interés económico general”, en cumplimiento de la normativa que le competía como autoridad aplicar.

En definitiva, la CNDC sostuvo una opinión diferente a la del regulador sectorial, a saber que “no es la aprobación de una compra que manifiestamente infringe la Ley de Defensa de la Competencia, el medio adecuado para remediar un inadecuado esquema de concesión que ha puesto a la empresa concesionaria en una situación de crisis”.

Se señaló que, ante el incumplimiento de las obligaciones del concesionario, nada impedía al Estado Nacional finalizar la concesión y volver a licitar el servicio bajo un nuevo esquema de concesión que fuese sostenible y que, a la vez, fuera menos perjudicial de la competencia y de sus logros en términos de precio, calidad del servicio e innovación.

## **V.- Conclusión**

Con el bloqueo de la consolidación entre OCA y Correo Argentino, la autoridad de competencia logró preservar las condiciones de competencia en un servicio de suma importancia tanto para el público en general como para la competitividad de la economía, lo que había sido puesto en peligro por un inadecuado esquema de privatización y regulación.

## **Referencias**

- CHAMBERLIN, E. (1933). “The Theory of Monopolistic Competition”. 8ª ed., Cambridge, Harvard University Press.
- COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (2001).  
Dictamen N° 226, del 9 de marzo de 2001.

- EL CLARÍN* (2001). “El Gobierno rechazó la fusión entre el Correo Argentino y OCA”. En: Diario *El Clarín*, sábado 10 de marzo de 2001, Sección Economía.
- EL CLARÍN* (2001). “Ruidos en la sociedad Correo–OCA”. En: Diario *El Clarín*, viernes 9 de marzo 2001, Sección Economía.
- LA NACIÓN* (2002). “Rechazo oficial a la fusión Correo-OCA”. En: Diario *La Nación*, sábado 10 de marzo de 2001, Sección Economía.
- OSZLAK, O., FELDER, R. Y K. FORCINITO (2000). “La capacidad regulatoria del Estado”, Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, abril de 2000.
- PÁGINA 12* (2003). “Franco Macri no seguirá franquendo”. En: Diario *Página 12*, 8 de junio de 2003.
- PEÑA, J. (2003). “La defensa de la competencia en la Argentina”, en Comisión Europea, Dirección General de Competencia. *Boletín Latinoamericano de Competencia*, N° 17, julio de 2003.
- PETRECOLLA, D. (2002). “La defensa de la competencia en el proceso de privatizaciones de la Argentina”. Comisión para la Promoción de la Competencia. San José de Costa Rica, 7 de noviembre de 2002.
- ROBINSON, J. (1933). “The economics of imperfect competition”. Londres, Macmillan.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y REGIONAL DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA (2000/01). “El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos”.
- VITAR, J.; MELILLO, F. Y H. POLINO (2002). “Proyecto de Ley, tramitado por Expediente 6009-D-02”.