

DICTAMEN CNDC Nº

Buenos Aires,

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a la operación de concentración económica por la cual la empresa INTERNATIONAL MAIL CORPORATION (en adelante "IMC") adquiere de SIDECO AMERICANA S.A. (en adelante "SIDECO") el 69,23% de las acciones ordinarias clase B de la firma CORREO ARGENTINO S.A. (en adelante también "CASA").

I. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN Y ACTIVIDAD DE LAS PARTES

I.1. LA OPERACIÓN

1. La operación consiste en la transferencia por parte de SIDECO AMERICANA S.A., en carácter de vendedora, a favor de INTERNATIONAL MAIL CORPORATION, de 73.276.963 acciones escriturales, ordinarias clase B, emitidas y en circulación de valor nominal \$ 1 cada una, con derecho a un voto por acción, representativas del 69,23 % del capital social y de los votos de CORREO ARGENTINO S.A.
2. En el respectivo Contrato de Compraventa de Acciones celebrado el 14 de julio de 2000, las partes establecieron que se encuentran incluidos en la compraventa (i) todas las demás acciones de CASA que SIDECO poseía a la fecha de cierre, (ii) todos los aportes revocables e irrevocables efectuados por SIDECO a CASA antes de la fecha de cierre y que no hubieran sido capitalizados, (iii) todas las acciones de CASA suscriptas por SIDECO con anterioridad a la fecha de cierre y no emitidas a la fecha de cierre, y (iv) todos los derechos de SIDECO a suscribir aumentos de capital de CASA que estuvieren en curso en la fecha de cierre.
3. El cierre de la operación ocurrirá una vez cumplidas las condiciones suspensivas, entre las que se encuentran: a) la autorización del Estado Nacional para la transferencia de las Acciones de CORREO ARGENTINO S.A. que exigen el artículo 5º del Estatuto de la Compañía, el artículo 11, inciso 27, del Contrato de Concesión, y el artículo 13, parágrafo 2 del Pliego de Condiciones de la privatización del correo oficial aprobado por Decreto 265/97; b) la autorización prevista en el artículo 13º de la Ley Nº 25.156.

I.2. LAS PARTES

I.2.1. La Empresa Compradora y sociedades vinculadas

4. INTERNATIONAL MAIL CORPORATION es una sociedad constituida bajo las leyes de las Islas Caimán, con sede social en las oficinas de Caledonian Bank & Trust Limited, Planta Baja, Caledonian house, Mary Street, Casilla de Correo 1043, George Town, Gran Caimán; cuyo objeto social es amplio e ilimitado pudiendo realizar toda actividad no prohibida por la ley. La misma es totalmente controlada por Exxel Capital Partners V, L.P., fondo de inversión organizado por The Exxel Group S.A. (en adelante "EXXEL"). A su vez INTERNATIONAL MAIL CORPORATION es controlante de la firma Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina (en adelante "OCA").

5. THE EXXEL GROUP S.A. controla asimismo en la República Argentina a las siguientes empresas: Conindar Internacional S.A., Consolidated Cargo S.A., Dock Sud S.A., DORCA S.A., IBG International Brandgroup S.A., Inversiones y Servicios S.A., Cargo & Logistics S.A., Mills Acquisition S.A., Supermarkets Acquisition S.A., Tía Holdings S.A., VEI S.A., Inversora Rioplatense S.A., Argencard S.A., Blaisten S.A., Bodegas y Viñedos López S.A., Casa Tía S.A., Compañía de Alimentos Fargo S.A., Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A., Génesis Salud S.A., Havanna S.A., Freddo S.A., Hipermercados El Tigre S.A., Interbaires S.A., Keranis S.A., Kickfrance S.A., La Florida del Norte S.A., LS Argentina S.A., Entertainment Depot Co., Organización Clearing Argentino S.A., Panificación Argentina S.A., Patria Cargas Aéreas S.A., Pegaso S.A., Posnet S.A., Red Link S.A., Sanatorio Arenales S.A., SkyCAB S.A., SPM Sistema de Protección Médica S.A., Supermercado Lozano, Supermercados UNIMARC, Capital Foods S.A., Sportweb S.A., Imagen Deportiva S.A., Representaciones Deportivas S.A., LS sociedad de Bolsa (en formación), Miracula S.A., Corp. Brands S.A., Musimundo.com S.A., Nexxy Capital Argentina S.A., Nueva Mayoría S.A., Supermercados Abud S.A., Supermercados Cadena Mega, Supermercados El Guri, Supermercados Los Hermanitos S.A., Supermercados Norte S.A., Supermercados Tanti S.A., Desarrollo Futbolístico Argentino S.A., Vesubio S.A., Villalonga Furlong S.A..

I.2.2. La Empresa Vendedora

6. SIDECO AMERICANA S.A. es una sociedad argentina dedicada a la realización de actividades relacionadas con la participación en concesiones y/o licencias de toda clase de servicios, construcción, asistencia financiera, inmobiliarias y de saneamiento ambiental y ecología. SIDECO AMERICANA S.A. conforma juntamente con ITRON S.A.

y BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES, el grupo adjudicatario de la concesión de todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía prestados por la EMPRESA NACIONAL DE CORREOS y TELEGRAFOS SOCIEDAD ANONIMA (ENCOTESA), a través de la empresa CORREO ARGENTINO S.A., en virtud de lo establecido por el Decreto N° 840/97.

I.2.3. La empresa adquirida

7. CORREO ARGENTINO S.A. es una empresa constituida bajo las leyes de la República Argentina que tiene por objeto, en su carácter de correo oficial de la República Argentina, la prestación del Servicio Básico Universal, los demás servicios postales, telegráficos y monetarios, nacionales e internacionales de la República Argentina, de acuerdo a las disposiciones que integren las normas que rigen la actividad postal y telegráfica y los términos del Contrato de Concesión otorgado en el marco de la Licitación Pública Nacional e Internacional, convocada por Decreto 265/97 del Poder Ejecutivo Nacional.

II. ENCUADRAMIENTO JURÍDICO

8. La operación de concentración económica ha sido notificada en tiempo y forma a esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, dando cumplimiento a la obligación establecida por el artículo 8° de la Ley N° 25.156.
9. Siendo que la mismas tiene por objeto la adquisición del 69,23 % de acciones clase B representativas del capital social de CORREO ARGENTINO S.A., acto que constituye una toma de control, queda encuadrada en las previsiones del artículo 6°, incisos c), de la Ley N° 25.156.
10. La obligatoriedad de la notificación de la operación considerada se debe a que el volumen de negocios a nivel nacional tanto del grupo al cual pertenece la empresa adquirente, como asimismo de la empresa adquirida, superan el umbral de Pesos DOSCIENTOS MILLONES (\$ 200.000.000) establecido en el artículo 8° del citado cuerpo legal.

III. PROCEDIMIENTO

11. El día 21 de julio de 2000 las empresas intervinientes notificaron la operación conforme a lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 25.156.

12. Tras analizar la información suministrada por las empresas en ocasión de la notificación, la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA comprobó que la misma no satisfacía los requerimientos establecidos en el Formulario F1, notificando a los presentantes.
13. Las empresas completaron satisfactoriamente la información requerida el día 28 de septiembre de 2000, comenzando a contarse a partir de esa fecha el plazo de 45 días establecido en el artículo 13º de la Ley de Defensa de la Competencia.
14. El día 29 de septiembre de 2.000 se decretó la suspensión de los términos de conformidad a lo establecido por el artículo 6º inciso a) de la Resolución Nº 729/99 SICyM, hasta tanto se conteste el requerimiento previsto por el artículo 16º de la Ley Nº 25.156 por parte de la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES, notificándose a las partes de lo ordenado el día 2 de octubre de 2000.
15. El mencionado organismo público dio cumplimiento a lo requerido el día 16 de noviembre de 2000, reanudándose en consecuencia el plazo establecido por el artículo 13 de la LDC.
16. Para recabar mayor información, esta Comisión Nacional decidió recibir declaración testimonial de parte de usuarios de servicios postales, empresas prestadoras de servicios postales, Cámaras que las nuclean y asociaciones de defensa de los consumidores. A tal efecto se celebraron audiencias a las cuales comparecieron: (i) Armando Víctor Escaba en su carácter de presidente de la Cámara de Empresas Privadas Autorizadas de Correos (CEPAC), (ii) Patricia Vaca Narvaja en el carácter de Presidente de Consumidores Argentinos, (iii) Ana María Luro como Directora de ADELCO, (iv) Juan Carlos Ganduglia, apoderado de Telecom Argentina Stet France Telecom S.A., (v) Néstor Latino Martínez en su carácter de Gerente Departamental de Logística y Activos Fijos del Banco de la Nación Argentina, (vi) Rodolfo Rebolini, Jefe de Compras y Contrataciones de la Gerencia de Logística de Metrogas S.A., (vii) Humberto Eduardo Pavoni en el carácter de Jefe de Area Administrativa de EDESUR, (viii) Pablo Cesar Casey como apoderado de Multicanal S.A., (ix) Juan Carlos Pagura en el carácter de apoderado de Correo Andreani S.A., (x) Ricardo José Sancho, apoderado de la empresa Servicio Privado de Transporte S.A. (SEPRIT),y (xi) Marcela Bobadilla, Jefe de Servicios de Telefónica Argentina S.A..
17. Habiendo considerado esta Comisión que era necesario profundizar el análisis de los efectos de la operación notificada, procedió - el día 18 de diciembre de 2000 - a requerir a las notificantes la presentación de información adicional a través del Formulario F2, el

cual fue contestado en forma satisfactoria con fecha 16 de febrero de 2001, venciendo el plazo que establece el artículo 13 de la Ley N° 25.156 el día 14 de marzo de 2001.

IV. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN SOBRE LA COMPETENCIA

IV.1. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

18. La operación notificada consiste en la toma de control directo del CORREO ARGENTINO S.A. (CASA).por parte de una empresa del GRUPO EXXEL. Siendo que el precitado grupo también controla a la firma OCA, que es el operador postal privado de mayor envergadura de la República Argentina, se produce una concentración de tipo horizontal en los siguientes mercados: 1) Servicio postal básico nacional al público, 2) Carta documento, 3) Servicio telegráfico nacional, 4) Servicio postal básico nacional 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, 7) Servicio Postal Internacional Expreso (courier - EMS), 8) Clearing, 9) Servicio de transporte de pequeños paquetes y 10) Logística Liviana.
19. Por otra parte, la operación bajo análisis, resulta en una concentración de conglomerado por extensión de producto en los mercados de 11) Otros Servicios Postales Internacionales Estándar, 12) Servicio telegráfico internacional, 13) Servicios monetarios y 14) Servicio electoral.
20. Finalmente la operación no tiene incidencia relevante en los mercados de 15) emisión de sellos postales oficiales de la República Argentina y 16) emisión de sellos postales no oficiales por operadores postales privados, debido a que por disposiciones regulatorias (el Correo Oficial tiene el monopolio legal de la emisión de sellos oficiales), así como también por consideraciones económicas que se explicitarán, se trata de mercados totalmente independientes.

IV.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SERVICIOS POSTALES

IV.2.1. La industria postal como una “industria de red”: economías y externalidades

21. Los servicios postales constituyen una forma particular de transporte o de comunicación para el envío de bienes y/o información desde un punto geográfico hacia otro y consisten

en la realización de entregas regulares¹, programadas y concentradas geográficamente de correspondencia y paquetería en un área determinada (local, regional, nacional, internacional).

22. La mayor parte de las piezas postales son "destino específicas", en el sentido de que están dirigidas a un destino y destinatario específicos y no pueden ser sustituidas por entregas en otro destino. Por ello la prestación de servicios postales requiere el diseño y construcción 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.
23. La red postal puede ser local, regional, nacional o internacional, de acuerdo a la amplitud geográfica de su cobertura, la que a su vez dependerá del tipo de servicio que se quiera brindar y el tipo de demanda que se quiera atender. Por ejemplo, brindar el servicio de mailing a medianas empresas sólo requiere contar con una red de imposición 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. 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".²
24. En consecuencia, 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.
25. 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,

¹ Debe interpretarse que las firmas manejan un flujo regular de piezas postales a través de sus redes y no que los envíos de los usuarios son necesariamente regulares.

² La normativa vigente en Argentina sólo 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 CASA como OCA cuentan con sendas redes nacionales propias (aérea,

economías de escala asociadas a los volúmenes transportados y a la densidad geográfica de puntos terminales de la red y 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 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. Un ejemplo típico que agrupa las precedentes características es la industria de las telecomunicaciones.³

26. Los servicios postales difieren de otros servicios de entrega de bienes físicos en que, debido a las características físicas de los bienes distribuidos (sobres y pequeña paquetería de peso y tamaño relativamente estandarizado) y a la diversidad de servicios postales que se pueden prestar simultáneamente en los puntos terminales de la red, los operadores postales pueden tomar ventaja de las mencionadas economías de escala y de alcance.
27. Las economías de escala están relacionadas con i) la capacidad de almacenamiento de las sacas y de transporte de los vehículos y carteros, ii) la densidad geográfica de los puntos de entrega y iii) la sensibilidad al tiempo de los envíos, que determina la frecuencia con que debe llegarse a cada punto de entrega. Los dos primeros factores dependen del volumen del tráfico en una zona determinada, mientras que el tercero del estándar de plazos de entrega del servicio.
28. 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.
29. Así, las mayores reducciones de costos se logran en la distribución final de correspondencia y paquetería bajo la modalidad estándar⁴ (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

terrestre y telemática)

³ Al respecto en “Network Effects in Telecommunications Mergers” (1999), documento del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América puede leerse: “Las características de las industrias de red las hacen proclives a la dominancia por una sola firma. Si el atractivo de la red aumenta cuando ésta se expande, los consumidores tenderán a elegir la red más extendida, lo que a su vez, la hará más extensa y aún más atractiva. Este efecto de *retroalimentación positiva* se debe a los *rendimientos crecientes del consumo* también conocidos como economías de escala por el lado de la demanda...”, página 2.

⁴ En la Argentina la modalidad estándar corresponde a la distribución de envíos simples, cuya entrega se hace bajo puerta y en un plazo máximo de 5 días para el servicio al público, pero que puede ser algo menor para las empresas que lo contratan por licitación o concurso.

alto de piezas postales, si las mismas pueden ser distribuidas en una ventana razonablemente amplia de tiempo.

30. 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 concluyente⁵.

IV.2.2. Los servicios postales y las telecomunicaciones

31. Central a los objetivos del presente, es la diferencia observable entre los servicios postales y las telecomunicaciones en relación con al grado de acceso de la población y las empresas a los mismos, o dicho de otra manera la distinta penetración que actualmente presentan las redes postales por un lado y las de telecomunicaciones, por el otro que resultan en que los primeros sean accesibles a un mayor número de usuarios.
32. Al respecto, en abril de 1997 la Unión Postal Universal (UPU) publicó el estudio *Correo 2005* en base a resultados obtenidos del cuestionario formulado a los Estados Parte (que fue contestado por 94 administraciones postales, entre las que se incluye el Correo Oficial de nuestro país) y entrevistas a expertos. Dicho estudio examina a nivel mundial y regional las variables que influyen en el tráfico postal. Se listan a continuación aquellos resultados pertinentes al análisis objeto del presente.
33. Hasta el 2005 se observa una tendencia general de crecimiento del tráfico de correspondencia, especialmente importante en la franja de países de ingresos medios (como Argentina), donde el crecimiento proyectado es del orden del 5.8%.⁶
34. Tanto en el pasado como actualmente las telecomunicaciones crecen más rápidamente que las comunicaciones a través del correo físico, tendencia que se estima continuará en

⁵ OECD, Committee on Competition Law and Policy, DAFNE/CLP (99)22, septiembre de 1999, página 42.

⁶ UPU, *Correo 2005*, Berna, 1997, página ix.

el futuro. Mientras en el pasado este fenómeno es atribuible al teléfono y el fax, en el futuro responde al crecimiento del correo electrónico.⁷

35. En relación al volumen global de comunicaciones se observan tres fenómenos: i) un aumento generalizado de las mismas como efecto de la introducción de nuevos medios de comunicación, ii) un aumento por segmentos (correo físico, teléfono, fax, correo electrónico e híbrido) como efecto de la complementariedad entre los distintos medios de comunicación y iii) un crecimiento desigual de los volúmenes de tráfico por segmento como efecto de la sustitución parcial entre los distintos medios de comunicación.⁸
36. Con relación a lo anterior, la opinión de los expertos es divergente, dependiendo de la importancia que estimen de los efectos de complementariedad y de sustitución entre los distintos medios de comunicación y que operan en sentido inverso sobre el volumen de tráfico de correspondencia.
37. Las administraciones postales estiman que el mayor impacto de la sustitución en favor de las telecomunicaciones se verifica en las comunicaciones que tienen como origen y destinatario a empresas⁹ y que hacia el 2005 sólo el 8.4% del volumen mundial de correo físico se perderá en manos de los demás medios de comunicación y la rapidez de ese proceso dependerá en gran medida del grado de penetración de los medios en cuestión.¹⁰
38. En términos teóricos, en los países en vías de desarrollo los principales criterios que intervienen en el proceso de elección del consumidor entre distintos medios de comunicación son: confiabilidad, rapidez, facilidad de empleo, confidencialidad y costo de instalación¹¹. En 1995 el correo físico era el que respondía promedialmente mejor a las necesidades de los usuarios, con especiales ventajas en relación a costo de instalación, fidelidad de reproducción, confidencialidad y facilidad de empleo. Se espera

⁷ Op.cit. página 33. Hasta la llegada del teléfono, la carta era el único medio de comunicación a distancia. Sin embargo, con la aparición de este último el correo físico no desapareció debido a sus características intrínsecas tales como el valor legal de la correspondencia. Posteriormente el fax ocupó un lugar de preponderancia en la comunicación entre empresas, sin embargo no se produjo una penetración similar a nivel de los hogares. Por último, con relación al correo electrónico, hasta ahora no es el acceso al mismo lo que motiva la adquisición de equipos informáticos, sino que se adquieren para satisfacer un conjunto de necesidades mucho más amplio. Op.cit página 34.

⁸ Op.cit. página 34 y ss.

⁹ Op.cit. página 37.

¹⁰ Op. Cit. página 49.

¹¹ Op.cit. página 41.

que para el 2005 el correo electrónico mejore sus notas en términos de confiabilidad, facilidad de empleo y costo de utilización.¹²

39. Los resultados anteriores deben interpretarse, tanto para los países desarrollados como en vías de desarrollo a la luz del grado de penetración de los diferentes medios de comunicación. En la mayoría de los países la totalidad de la población tiene acceso al servicio postal, sin embargo no ocurre lo mismo con el teléfono o el fax y el correo electrónico y las empresas son las que registran mayor acceso a los distintos tipos de medios de comunicación, según se demuestra en los siguientes cuadros.

Acceso de la población a distintos medios de comunicación, 1995			
	Mundo	Países de Ingresos Medios	Argentina
Correo físico	91%	95%	100%
Teléfono	63%	59%	60%
Fax	21%	25%	2%
Correo Híbrido ¹³	15%	8%	sd
E mail	7%	4%	1%

Fuente: UPU, *Correo 2005* (1997), anexo 1-b y contestación de Argentina (obrante a fs 1759/66).

Acceso de las empresas a distintos medios de comunicación, 1995			
	Mundo	Países de Ingresos Medios	Argentina
Correo físico	97%	98%	100%
Teléfono	89%	91%	100%
Fax	64%	61%	60%
Correo Híbrido	23%	12%	sd
E mail	19%	17%	10%

Fuente: UPU, *Correo 2005* (1997), anexo 1-b y contestación de Argentina (obrante a fs 1759/66).

40. En conclusión y en base a lo desarrollado en esta sección, esta Comisión entiende que si bien no puede ignorarse la existencia de una tendencia hacia la sustitución entre el correo físico y las telecomunicaciones (teléfono, fax, correo electrónico y correo híbrido), debe tenerse especialmente presente que, en nuestro país, el aún escaso acceso de los usuarios las nuevas tecnologías e infraestructura de telecomunicaciones limitan suficientemente las posibilidades efectivas de sustitución entre ambos medios de comunicación como para que al menos en el corto y mediano plazo, la posibilidad de los usuarios de optar por las telecomunicaciones constituye en la actualidad un

¹² Op. Cit. página 43 y 45. Similar resultado se observa para el caso de los países industrializados.

¹³ Modalidad por la cual se combina el correo electrónico con el físico y que se utiliza cuando el remitente tiene acceso al correo electrónico, pero el destinatario no. El operador postal imprime el mensaje y lo entrega en domicilio del destinatario.

disciplinamiento extremadamente débil del comportamiento de las firmas presentes en el mercado de correo físico.

IV.2.3. Los productos y los usuarios

41. En términos generales, los servicios postales comprenden un conjunto diferenciado de productos que pueden clasificarse según los siguientes criterios: i) el tipo de pieza postal distribuida (correspondencia, impresos, paquetes, cheques, etc.), ii) el tipo de contenido de las piezas postales (epistolar, documentación comercial, facturas, publicidad, objetos, intimaciones, etc.), iii) el estándar de confiabilidad del servicio (entrega bajo puerta, contra firma, seguimiento del envío, etc.), iv) los plazos comprometidos de entrega (dos a cinco días, 48 horas, etc.) y v) el tipo de usuario (público masivo, empresas de servicios públicos, gobiernos, bancos, empresas de marketing o publicidad, etc.).
42. El conjunto de características precedentemente enumeradas resultan en una diferente percepción, desde el punto de vista del consumidor, respecto de las necesidades de comunicación y transporte atendidas por cada producto postal y de las alternativas de sustitución que cada uno enfrenta. Asimismo, desde el punto de vista de la oferta, resultan diferentes debido básicamente al distinto aprovechamiento que cada producto realiza de las economías de escala y alcance arriba descriptas.
43. El último punto que corresponde introducir y que resulta de especial relevancia en el análisis de la operación notificada porque connota fuertemente el comportamiento tanto de demandantes como de oferentes de servicios postales, está referido a las dos modalidades por las cuales los usuarios se proveen de servicios postales.
44. Por un lado, existe un conjunto de usuarios (individuos, empresas e instituciones) que efectúan en forma ocasional la imposición de las piezas postales a los precios de lista vigentes al público en los distintos puntos de imposición (sucursales, agencias, etc.) que integran la red postal de los prestadores.
45. Por otro lado, las grandes empresas e instituciones debido a la importancia que revisten los servicios postales en su estructura de costos y con el objetivo de acceder a un servicio a la medida de sus necesidades en términos de calidad, precio y otras variables que puedan resultar de su interés, suelen contratar una parte (variable) de los servicios postales que necesitan mediante la solicitud de ofertas a través de licitaciones públicas o privadas y/o concursos, en los cuales los operadores postales suelen cotizar un determinado precio por pieza enviada. Por otra parte, este tipo de demanda, dado que realiza regularmente un importante volumen de imposiciones con destino a remitentes

distribuidos en zonas geográficas relativamente reducidas resulta especialmente atractiva para los oferentes porque permite el mayor aprovechamiento de las economías de escala y se corresponde con una mayor rentabilidad. En consecuencia este tipo de demanda obtiene, según se demostrará, estándares de calidad diseñados a medida de sus necesidades y menores precios.

46. A los efectos del análisis de la operación de concentración económica notificada se denominará "demanda pública" al 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 a través, exclusivamente, de las redes postales nacionales y "demanda corporativa" al conjunto de usuarios (empresas e instituciones) que acceden a los servicios postales cuya calidad, precio y otros requisitos son convenidos con el prestador.
47. Respecto de la pertinencia de establecer diferencias entre las precitadas diferentes categorías de usuarios la Comunidad Económica Europea en su documento titulado *Notice from the Commission on the application of the Competition Rules to the Postal Sector and on the Assessment of certain State Measures relating to Postal Services* (1998)¹⁴ concuerda con lo anteriormente expuesto en tanto entiende que lo que denominamos "demanda corporativa", en razón de la importancia de los volúmenes de imposición, puede evaluar la conveniencia de autoprestarse el servicio, así como también contratar en forma separada los servicios de recolección, clasificación, transporte y distribución, teniendo una mayor flexibilidad que la demanda pública.

IV.3. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

48. Tanto en Estados Unidos como en Canadá, Australia y los países de la Unión Europea, existe algún grado (variable) de competencia en la atención de la demanda corporativa, mientras que buena parte de los servicios que demanda el público siguen siendo prestados en condiciones de exclusividad por los correos oficiales, algunos de los cuales han sido privatizados o transformados en firmas con funcionamiento independiente pero de gestión estatal.
49. Nueva Zelandia, a partir del año 1998, ha sometido su correo oficial a la competencia en todos los segmentos de la actividad postal, condicionando su accionar a una serie de

¹⁴ European Commission, *Notice from the Commission on the application of the Competition Rules to the Postal Sector and on the Assessment of certain State Measures relating to Postal Services*, Official Journal C039, 6 de febrero de 1998, párrafo 2.5.

pautas para evitar que el precitado operador restrinja la competencia en la industria, dada la importante participación que tiene. Tampoco Finlandia ni Suecia contemplan la prestación de servicios postales en condiciones de exclusividad a ningún operador postal.

50. Por tanto, en la experiencia internacional, la competencia en el sector postal se encuentra presente en diferentes grados según el país de que se trate, pudiendo variar desde un extremo de casi completa desregulación (Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia), pasando por un nivel intermedio (Australia), hasta un nivel muy alto de intervención estatal (Estados Unidos).
51. Los precitados desarrollos internacionales han sido objeto de tratamiento en la OECD y fueron evaluados en el precitado documento *"Promoting Competition in Postal Services"* (1999), que recomienda a los países miembros avanzar en el proceso de desregulación de la industria y realiza algunas observaciones respecto de la dinámica competitiva de la industria.
52. A continuación, y en base fundamentalmente al precitado documento de la OECD, se reseñará brevemente los avances de la Unión Europea en relación a la desregulación de la actividad postal y las experiencias regulatorias en los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, y Suecia.

IV.3.1. Unión Europea

53. La Unión Europea entendiendo que los servicios postales son importantes tanto para la prosperidad económica y el bienestar social como para la cohesión de la Unión, los considera como un área prioritaria de acción comunitaria¹⁵. Uno de los objetivos de la política postal es el establecimiento de un límite máximo común de áreas reservadas (servicios otorgados en condiciones de exclusividad), lo que en muchos de los países miembros supone una reducción de las mismas y en consecuencia una apertura a la competencia en muchas áreas reservadas.
54. A tal efecto el Parlamento y Consejo Europeo dictó en diciembre de 1997 la Directiva 97/67/EC sobre las reglas comunes para el desarrollo del mercado interno de los servicios postales de la Comunidad y el mejoramiento de la calidad del servicio, conocida como "Postal Directive", la que comenzó a regir a partir de febrero del siguiente

¹⁵ Página de servicios postales en el site oficial de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal.htm

año. Complementariamente la Comisión Europea dictó la ya mencionada *Commission Notice* sobre la aplicación de las leyes de competencia al sector postal. Este último documento, entre otras cuestiones, establece lineamientos generales sobre cómo deben evaluarse tanto las fusiones y adquisiciones como las eventuales conductas anticompetitivas en que puedan incurrir los operadores postales, especialmente aquellos que detentan una posición dominante devenida de su carácter de correo oficial.

IV.3.2. Estados Unidos

55. En los Estados Unidos el correo oficial, denominado "United States Postal Service" (USPS), goza de un monopolio legal para la prestación de los servicios postales y tiene una influencia determinante en el funcionamiento del sector postal. El USPS es una entidad independiente que funciona dentro del ámbito del poder ejecutivo federal, y es tanto una agencia estatal dentro del gobierno federal como una empresa. No obstante su condición de monopolio legal, dicho organismo ha autorizado a operar, en determinados tipos de servicios, a empresas privadas.
56. Respecto de la influencia del USPS mencionada anteriormente, basta decir que maneja el 41% del volumen postal mundial, con 650 millones de piezas por día. Además, es éste mismo organismo quien determina qué áreas o servicios quedan reservados para sí y cuáles pueden ser prestados por empresas privadas. Por otra parte, todos los servicios prestados por el correo oficial están sujetos a tarifas, pero con la particularidad de que es éste mismo quien las fija en base a las recomendaciones producidas por otra agencia estatal dependiente del gobierno federal (la "Postal Rate Commission").
57. Los correos privados desarrollan su actividad básicamente en el ámbito de los servicios expreso. Como norma general las leyes denominadas "Private Express Statutes" (PES) declaran ilegal para cualquier entidad que no sea el USPS enviar o llevar cartas por rutas postales en forma remunerada, excepto que el precio cobrado por el operador privado sobre el ítem transportado sea equivalente o superior a la tarifa de franqueo oficial. En consecuencia, si bien el envío de cartas a través de operadores privados no está prohibido, las mencionadas leyes hacen que los envíos no urgentes no resulten económicamente rentables para las firmas privadas.
58. Los operadores privados también pueden operar con envíos que califiquen para una excepción o suspensión, las cuales son decididas y otorgadas por el USPS, y habilitan a las empresas privadas a desarrollar determinadas actividades. Para todos los envíos que no son considerados cartas, tales como mercaderías, periódicos o revistas, los operadores privados pueden aceptar la entrega de dichos ítems, sólo que debido a una

regla denominada "the mailbox rule", la entrega debe ser efectuada a través de medios que no impliquen acceso a los buzones postales. Vale destacar que la "mailbox rule" se aplica a todo tipo de envíos, incluso a los de cartas de tipo urgente. Por ende, dicha regla implica respecto de los operadores privados una restricción al acceso a la red postal del correo oficial. En 1986 el USPS suspendió las PES con respecto al servicio internacional outbound. Esta suspensión permitió que los operadores privados incursionen en este servicio.

59. El USPS tiene a su cargo la prestación del servicio universal. El servicio universal comprende, desde el punto de vista geográfico, la obligación de llegar a todas las comunidades del país, incluso las rurales y las más alejadas. Desde el punto de vista tarifario, comprende la obligación de brindar un servicio de carta básico a una tarifa uniforme dentro de todo el territorio nacional. El USPS presta el servicio de carta (para el ámbito doméstico) denominado "First-Class Mail" a un precio uniforme de U\$S 0,33, y hasta 28,4 gramos de peso, independientemente de la distancia.
60. La operación del USPS está diseñada para que sea financieramente autosostenible. La implicancia de ello es que debe obtener suficientes ingresos en los segmentos rentables para poder cubrir los costos de servir áreas de poco tráfico o alto costo. La empresa no recibe por la prestación del servicio universal subsidios estatales ni de los operadores privados. Sí, en cambio, goza el USPS de exenciones impositivas, en razón de su calidad de entidad gubernamental federal. En ese sentido no está sujeto a los impuestos federales o estatales sobre los ingresos; tampoco está sujeto al impuesto a las ventas cuando actúa como comprador.

IV.3.3. Nueva Zelandia

61. Nueva Zelandia tiene, desde el 1º de abril de 1998, un régimen postal muy liberalizado. Si bien existe un prestador postal oficial ("New Zeland Post Limited") de propiedad estatal, y con una posición dominante, todo el sector de servicios postales se encuentra ahora abierto a una plena competencia. El 100% de los negocios de New Zeland Post está abierto a una plena competencia. No existe un sistema de "licenciamiento" respecto de los operadores privados, siendo suficiente la registración ante el Ministerio de Comercio.
62. Existe un acuerdo entre la Corona y el New Zeland Post estableciendo las obligaciones sociales de la compañía, incluyendo un número mínimo de puntos de entrega y puntos de venta postales, frecuencias mínimas de entrega y la provisión de acceso a otros prestadores postales. Se considera que el New Zeland Post tiene incentivos comerciales

para mantener las entregas en áreas de alto costo porque ello resalta su condición de único proveedor con alcance territorial prácticamente total.

63. El New Zeland Post debe ofrecer el acceso a su red a los operadores postales en términos y condiciones al menos tan favorables como aquellos ofrecidos a clientes equivalentes. En caso de no llegar a un acuerdo respecto de los términos del acceso, la cuestión quedaría sometida a la "Commerce Act", que es la legislación general de defensa de la competencia de Nueva Zelanda.
64. Solamente el precio de la carta "standard" del New Zeland Post está sujeta a un "price cap" transitorio. Dicha empresa, por lo demás, tiene libertad para establecer, según su criterio, el precio correspondiente a los restantes servicios que presta. No existen restricciones respecto de los precios ofrecidos por los prestadores postales independientes.
65. Por el mencionado acuerdo con la Corona, el New Zeland Post ha asumido las obligaciones sociales reseñadas anteriormente sobre la base de que será el único operador designado como "administración postal" dentro de la Unión Postal Universal (UPU) por un período transitorio de cinco años. Aparte de esta designación transitoria para la UPU, el New Zeland Post no tiene ningún derecho que no tengan sus competidores privados.
66. Se vislumbra una tendencia de crecimiento de los correos privados, incluso existe la proyección por parte de algunos de ellos de desarrollar una red nacional de agentes de entrega.
67. Desde que se permitió la competencia en el sector postal, han ingresado varias compañías. Los precios cobrados por estas compañías están en el rango de los 20-40 centavos (el precio que cobra el New Zeland Post por la carta estándar es de 40 centavos). Asimismo el New Zeland Post ha mejorado sus servicios en diversos aspectos, incluyendo extensión de los horarios de atención en los puntos de venta, precios especiales para envíos internacionales, un segundo servicio de entrega en zonas rurales, etc.

IV.3.4. Australia

68. En Australia las reformas en el sector postal tendientes a introducir mayor competencia comenzaron en 1994. Sin embargo, el alcance de dichas reformas fue limitado,

proyectándose reformas adicionales que reducirían el área reservada al Australia Post a los ítemes postales de peso inferior a 50 gramos y con un precio de menos de U\$S 0,30.

69. Las reformas en el sector incluyeron la sujeción de Australia Post a los impuestos aplicables a cualquier corporación. También se estableció un régimen de acceso, el que redundó en que aproximadamente un tercio de toda la correspondencia fuera cursada a través de este régimen. Sin embargo, no se llegó a una completa liberalización de la correspondencia en el sector corporativo, por temor a un desfinanciamiento para la prestación del servicio universal.
70. La autoridad de competencia (la ACCC) tiene un rol en la regulación de los precios, aunque no ha sido un rol activo puesto que los precios del franqueo han sido fijados desde 1992 y permanecerán fijos hasta el 2003 para las cartas estándar. Respecto de la interconexión o acceso, la ACCC tiene un rol en la determinación de las tarifas de interconexión pero, llamativamente, Australia Post retiene alguna discreción sobre los puntos de acceso. Dicha empresa ha utilizado esta facultad estratégicamente para dificultar un acceso conveniente a sus competidores.
71. Australia Post tiene a su cargo el servicio universal, el cual es financiado internamente a través de subsidios cruzados. Es de destacar que Australia posee un vasto territorio con una baja densidad poblacional.

IV.3.5. Suecia

72. Desde la desregulación del sector postal en 1993 el Sweden Post, antiguo monopolista, ha sufrido considerables cambios. Dicha empresa, una compañía de responsabilidad limitada pero de propiedad estatal, cuenta con uno de los estándares más altos de eficiencia y calidad a nivel internacional. No existe una compensación para el Sweden Post por la prestación del servicio universal, pero al mismo tiempo la División Cartas de la compañía es bastante rentable.
73. Una investigación previa a la abolición del monopolio estatal sobre el sector postal, concluyó que la posición del Sweden Post, contando con un sistema nacional de recolección y distribución, junto con la capacidad de prestar a los clientes un sistema completo de manejo de correspondencia, constituía un considerable valor comercial, otorgándole a este operador una apreciable ventaja competitiva. Y efectivamente ese fue el caso. Por ejemplo, en el segmento de mailing donde existe una competencia efectiva, muchos clientes encuentran difícil cambiar sus rutinas de manejo de correspondencia

para separar los diferentes flujos de correspondencia para diferentes operadores postales.

74. La legislación postal sueca, que no prevé áreas reservadas, se funda en la noción de que el servicio universal puede ser provisto dentro del marco de una estricta base comercial. El servicio universal en Suecia implica que cada hogar o empresa, independientemente de donde se encuentre territorialmente ubicada -con algunas excepciones menores-, tiene derecho a los servicios postales una vez al día, cinco días a la semana.
75. Existen ciertas compensaciones para el Sweden Post determinadas por el Parlamento dentro del presupuesto nacional. Estas compensaciones se otorgan en virtud de la prestación por parte de dicho operador de ciertos servicios en zonas rurales, prestaciones a no videntes y otras relacionadas con la defensa nacional. Sin embargo, estas compensaciones no cubren el costo de dichos servicios y, en consecuencia, no pueden ser utilizados para subsidiar otros servicios.
76. Respecto del acceso a la infraestructura postal, el sistema básico que fue introducido cuando el sector postal fue liberalizado, consiste en que las partes deben negociar y llegar a un acuerdo aceptable para ellas. Este procedimiento no ha resultado en general exitoso. Los problemas de acceso surgieron por las mismas razones que en telecomunicaciones.
77. Una de las conclusiones más importantes que deja la experiencia sueca es la necesidad de que los competidores del prestador oficial tengan acceso a la infraestructura postal en términos equitativos. El acceso a los buzones del correo oficial y un sistema coordinado para los cambios de direcciones y redireccionamiento de la correspondencia han demostrado ser factores cruciales.
78. Dentro del marco de un caso antitrust, la autoridad de competencia estableció que el Sweden Post, contando con un 90% del mercado postal y con el control del servicio de provisión de buzones postales -que es parte de la red de distribución postal-, tenía una posición dominante. Dada esta circunstancia, la autoridad de defensa de la competencia consideró que el sistema de buzones postales constituía una instalación esencial. En consecuencia, el Sweden Post debe, para no caer en abuso de posición dominante, otorgar a los otros operadores postales acceso a sus sistema de buzones en condiciones razonables y no discriminatorias, de manera tal que no impliquen una desventaja competitiva para estos últimos. Sin embargo, se considera que la legislación de defensa de la competencia no es la herramienta más apropiada para enfrentar la

cuestión del acceso, por lo cual el mencionado estudio de la OECD recomienda que quede sujeto a normas regulatorias.

79. Los prestadores privados se pueden establecer libremente en el mercado. Cualquier persona es libre de entregar su propia correspondencia, pudiendo incluso contratar un prestador para este propósito sin que el mismo quede regulado por la legislación postal, siempre que este prestador no trabaje para nadie más.
80. Con respecto a los precios, el Sweden Post debe prestar el servicio universal a precios basados en los costos. Asimismo las tarifas para las cartas simples deben ser uniformes. Para el resto de los servicios, con una sola excepción, dicho operador tiene libertad para fijar sus tarifas. La excepción es un precio máximo sobre la tarifa para la carta doméstica al público. Todos los restantes operadores privados, sin ninguna restricción, tiene libertad para fijar sus propios precios.
81. La estructura del mercado postal sueco se caracteriza por la presencia de un prestador postal, el Sweden Post, que sobresale por sobre el resto de los operadores. Esta empresa presta una variedad de servicios postales y también servicios bancarios. En orden de importancia le siguen City Mail, un operador especializado en correo industrial y correspondencia preclasificada, y el SDR-Group, una compañía de mailing que en alguna medida distribuye correspondencia en toda Suecia, en parte a través del Sweden Post. El resto de operadores, aproximadamente 70, son pequeños operadores que actúan a nivel regional en la recolección y entrega de correspondencia.

IV.4. LA ACTIVIDAD POSTAL EN ARGENTINA

IV.4.1. Evolución histórica

82. En comparación con los antecedentes internacionales expuestos, se destaca el carácter pionero e innovador de la temprana desregulación del sector postal en la Argentina, que se inició en el año 1979 con la Ley N° 22.005 llamada de “colaboración de terceros en la ejecución de servicios postales” por la cual se introduce la posibilidad de la delegación de los servicios postales en particulares y cuyo efecto fue la aparición de prestadores privados concurriendo conjuntamente con el Correo Oficial en la atención de la demanda de servicios postales, especialmente en el segmento corporativo.
83. A la incipiente apertura del servicio postal interno se suma a fines de la década del 80 la autorización a los *couriers* internacionales para prestar servicios postales internacionales. La desregulación se completa en 1993 con el decreto 1187/93 de

supresión del monopolio del sector postal¹⁶ y establece que el mercado postal local e internacional será abierto y competitivo.¹⁷

84. Conviene destacar en este punto algunos de los considerandos del Decreto 1187/93 que contienen una evaluación de los avances logrados hasta ese momento: “Que este inicio de apertura en el mercado de actividades postales permitió que se desarrollara una amplia actividad privada con variedad de prestadores y servicios, contribuyendo positivamente a la mejora de los servicios postales en general. Que esa medida permitió el establecimiento de empresas privadas tanto de capitales nacionales como extranjeros, con una considerable mejora de los servicios de correos y con el desarrollo de modalidades que eran desconocidas hasta eses momento en el mercado argentino. Que las modificaciones introducidas en cuanto a la desmonopolización de los servicios permitieron asimismo la apertura de nuevas fuentes de trabajo, creando oportunidades para que los trabajadores de las empresas estatales y de otros sectores de la actividad económica sean asimilados por estructuras más dinámicas y productivas con la consiguiente mejora de las perspectivas, condiciones de trabajo y desarrollo personal. Que los servicios postales tiene un alto grado de incidencia en los costos operativos de las empresas y en la formación de precios, por lo que resultan evidentes las ventajas de una reducción de costos en esos rubros. Que la libertad tarifaria y de las modalidades de los servicios postales complementadas con una real desmonopolización y efectiva competencia, permitirá a los prestatarios de esos servicios brindar alternativas de modalidades y costos que anteriormente no podían ofrecer y a los clientes la elección del prestador que mejores condiciones les brinde”

85. Adicionalmente, esta Comisión destaca que como resultado de haber iniciado su proceso de desregulación hace más de 20 años, hoy la Argentina cuenta con tres operadores postales privados que cuentan con una red postal nacional propia que, si bien no tiene la penetración geográfica de la del Correo Oficial, llega a todas las capitales de provincia y centros urbanos de considerable densidad poblacional, lo que pone a disposición de los usuarios una mayor cantidad de prestadores, siendo esta una situación singular respecto de la cual no existen antecedentes internacionales de relevancia.

¹⁶ Decreto que tiene como antecedentes la Ley 23.696 y Decreto 2284/91 de desregulación económica y el Decreto 214/92 de creación de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos Sociedad Anónima (ENCOTESA).

¹⁷ Por otra parte, el proceso de delegación de la prestación de servicios postales en particulares se completa con la privatización del Correo Oficial a través de Decreto 840/97 que adjudica la concesión de los servicios prestados por este último a Correo Argentino S.A.

86. En consecuencia, la operación notificada que importa una concentración horizontal entre el Correo Oficial y el operador postal privado más importante (en términos de capacidad de distribución y facturación) y su más importante competidor, tampoco presenta antecedentes similares en otros países. Asimismo, y en referencia a los pioneros desarrollos llevados a cabo por nuestro país en cuanto a introducir competencia en los mercados para beneficiar a los consumidores y los exitosos resultados que se describirán a continuación, la concentración bajo análisis apuntaría en sentido contrario al tener como efecto que las dos redes postales más importantes del país queden bajo un control común¹⁸.
87. La evolución reciente de la industria postal en nuestro país puede resumirse en tres puntos: i) creciente participación de los prestadores privados, dentro de los cuales OCA es el más importante, ii) incremento del volumen de envíos y disminución de los precios y iii) innovación tanto en los procesos de producción como en el desarrollo de nuevos productos.
88. Si bien es cierto que esta evolución puede explicarse desde la demanda por la aparición de nuevas necesidades de consumo especialmente a partir de la privatización de las principales empresas de servicios públicos y la bancarización creciente de la población y afiliación de la fuerza de trabajo a las AFJP¹⁹, no es menos cierto que las mismas han recibido una satisfactoria respuesta desde la oferta con el desarrollo paralelo del Correo Oficial, de OCA y de otros prestadores postales de relevancia, con nuevos y mejores productos a precios decrecientes. CASA y OCA han sido los protagonistas principales de este proceso, esta última acompañada por firmas que han cobrado más relevancia en los últimos años como Andreani y Seprit.
89. Además, aunque es cierto que este proceso ha beneficiado a las empresas, que remiten alrededor del 85% de las piezas postales que se distribuyen a nivel nacional (tanto a través de contratos diseñados a medida con los operadores postales o a través del uso

¹⁸ Puede entenderse que esta amenaza ya había sido vislumbrada en el momento de la privatización del Correo Oficial cuando en relación a las actividades de la Comisión de Precalificación y la admisión de postulantes para ser oferentes, el Pliego de Bases y Condiciones dice que tal Comisión “analizará los antecedentes de los postulantes a fin de garantizar el funcionamiento de un mercado postal abierto y competitivo y de evitar toda conducta que pudiera restringir o distorsionar la competencia o que pudiera dar lugar a que se constituya una posición dominante en el mercado” (Decreto 265/97, página 32).

¹⁹ En las respuestas al Cuestionario Correo 2005 cursado a todas las administraciones postales miembro por la UPU, la CNC indica que los factores más importantes que han influido hasta 1996 en el volumen de envíos postales a nivel interno han sido: PBI, Población, Bancarización, Afiliación a las AFJP, Cadena de Pagos y Desarrollo tecnológico (fs 1762). En vistas de la información obrante en el expediente parece razonable incluir la creciente correspondencia generada por la política de comunicación con los clientes de buena parte de las empresas privatizadas de servicios públicos.

de la red pública)²⁰, no es menos cierto que los usuarios en general se han beneficiado de las mejoras.

90. Una primera aproximación cuantitativa puede obtenerse a partir del cuadro subsiguiente que consigna el volumen anual de envíos a partir del año 1984 (fecha a partir de la cual la CNC tiene estadísticas) y desagregado en las participaciones del Correo Oficial y los operadores privados en la distribución de los mismos. Nótese que si bien no está públicamente disponible la desagregación por prestadores privados, existe consenso en la industria acerca de que OCA es el primer operador privado en términos de volúmenes anuales de distribución, facturación y cobertura geográfica, según se demostrará en la sección siguiente.

AÑO	DISTRIBUCIÓN DE PIEZAS POSTALES, EN MILLONES	ÍNDICE ANUAL (base 1990)	PARTICIPACIÓN CORREO OFICIAL	PARTICIPACIÓN CORREOS PRIVADOS
1984	723.5	180	99%	1%
1985	652.9	162	98%	2%
1986	648.5	161	97%	3%
1987	644.8	160	96%	4%
1988	521.4	129	90%	10%
1989	455.4	113	87%	13%
1990	402.8	100	86%	14%
1991	421.6	105	77%	23%
1992	448.7	111	72%	28%
1993	529.1	131	71%	29%
1994	614.0	152	63%	37%
1995	662.0	164	64%	36%
1996	712.7	177	61%	39%
1997	807.7	201	48%	52%
1998	868.8	216	43%	57%
1999	1021.5	254	41%	59%

En base a datos de los informes anuales CNC 1996/7/8/9

91. Como puede observarse, entre 1984 y 1990 se ha producido una continua caída de los volúmenes distribuidos, siendo 1990 el año que registra la menor cantidad de envíos. A partir de ese año se verifica un importante incremento en el número de piezas postales distribuidas, llegando en 1996 a los niveles de 1984 y en 1999 a un 41% de incremento respecto a los volúmenes distribuidos en 1984. También se observa a lo largo de toda la serie histórica un constante aumento de la participación de los prestadores privados.

²⁰ Respuestas al Cuestionario Correo 2005 de la UPU, fs 1759.

92. Asimismo, el cuadro subsiguiente muestra que a lo largo de los últimos años se ha producido una permanente caída en el precio promedio global de los servicios, que en buena parte puede 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.
93. Por ejemplo, entre 1997 y 1999, mientras los volúmenes de distribución de cartas simples y certificadas del Correo Oficial cayeron respectivamente 24% y 13%, se incrementaron los correspondientes a servicios con mayor valor agregado: 200% en carta expreso, 65% en carta factura, un 54% el de distribución de plásticos y 47% en mailing. Contrariamente los operadores privados registran un leve aumento en carta simple (4%), importante incremento en carta certificada (79%), una disminución en carta expreso (40%), un mayor aumento en plásticos (112%) y aumentos similares en carta factura y mailings (63% y 33%, respectivamente).²¹

Año	Precio Promedio Global	Correo Oficial	Correos Privados
1993	1.28	0.73	2.61
1994	1.33	0.79	2.25
1995	1.23	0.84	1.94
1996	1.18	0.94	1.55
1997	1.07	0.96	1.18
1998	1.11	1.08	1.12
1999	0.96	0.99	0.94

Informe Anual CNC 1999, página 19.

94. Se desprende del cuadro precedente que mientras el precio promedio global cayó un 25%, el precio promedio del Correo Oficial aumentó un 36% y el de los Correos Privados cayó un 64%.
95. Con especial referencia a los servicios de prestados por CASA a instituciones y empresas como resultados de procesos de licitación, concursos, etc. se brinda a continuación la disminución de precios informada por CASA a fs.2156.

Servicios de CASA prestados a instituciones y empresas como resultado de procesos de contratación	Nivel promedio de precios, año 2000	Nivel promedio de precios, año 1997	Porcentaje de Disminución 1997-2000

²¹ Informe Anual – año 1999 de la CNC, página 14

Carta Simple	0.4	0.5	12.1%
Carta Certificada	2.3	2.4	4.7%
Carta Documento	4.2	7.3	41.8%
Carta Rápida	1.4	2.0	31.3%
Carta Expreso	3.8	5.3	29.4%
Carta Factura	0.3	0.3	18.7%
Mailing Nominado	0.2	0.3	15.9%
Mailing Innominado	0.2	0.2	11.9%
Impresos	0.5	0.5	13.2%
Distribución de plásticos	2.7	5.6	51.4%
Respuesta postal paga	0.3	0.4	29.5%
Servicio Expreso Internacional (EMS)	27.8	30.0	7.4%
Encomienda	5.3	6.7	21.1%
			PROMEDIO
			22.2%

96. El cuadro precedente muestra que los precios servicios postales provistos a través de contratos a las empresas e instituciones cayeron un 22% en promedio, con importantes disminuciones en distribución de plásticos, carta documento, carta rápida (servicio expreso de entrega bajo puerta), respuesta postal paga y encomiendas.

97. Con relación al punto referido a la innovación en procesos y productos se presenta el subsiguiente cuadro con un listado de lo que pueden describirse como nuevos productos y/o procesos de las notificantes y otros prestadores postales. Respecto de los productos tradicionales como carta simple, carta certificada, carta expreso, carta documento, paquetería, telegramas y telefonogramas, transporte de documentación comercial (bolsines), clearing bancario, giro postal y servicio electoral no debe perderse de vista que también se han llevado a cabo mejoras en la calidad de sus prestaciones.

Productos/Procesos	Descripción
Sistema "Track & Trace"	Sistema que permite el registro y seguimiento de la correspondencia en cada etapa del recorrido postal, usualmente mediante códigos de barras.
Nueva planta automatizada de tratamiento postal	CASA contratando maquinaria con Siemens Electrocom ha montado en Monte Grande el sistema de clasificación postal más importante del país, con capacidad de procesamiento de 2 millones de piezas diarias, con sectores para tarjetas de crédito y envíos registrados.
Nuevo Código Postal Argentino	Ampliación del código postal anterior que será de aplicación para toda la industria y que impulsará el desarrollo del "marketing directo" (comercialización a través de mailing) a gran escala.
Carta Registrada	Envío que contando con track & trace, permite el seguimiento por parte del remitente. Puede describirse como el estándar actual de la tradicional carta certificada.
OCA Postal Esquela	Carta registrada en formulario preimpreso de OCA (abara el seguimiento).
Carta Rápida (CASA)	Carta registrada entregada dentro de las 24 hs bajo puerta.

Productos/Procesos	Descripción
OCA Express Mercosur/ Sur Postal “24 Horas” (CASA)	Servicio de envío urgente de correspondencia, mercaderías y documentos en 24 horas al Mercosur.
Sur Postal Express (CASA)	Creado para entregas rápidas (4 días) en los países del Mercosur, Bolivia y Chile.
Carta con frente notarial (OCA)	Alternativa a la carta documento tradicional, con participación de un escribano.
OCA Confronte Notarial Mediación	Idem especialmente dirigido a los procesos de mediación judicial
Mailing nominado e innominado	Correspondencia a clientes o potenciales clientes, usualmente con fines publicitarios.
Carta Factura	Distribución de facturas para el pago de servicios.
Distribución de Plásticos	Entrega registrada de tarjetas de crédito (también se utiliza para entrega de DNI, pasaportes y similares).
Finishing postal	Impresión, doblado, compaginado, ensobrado, etiquetado y otros procesos de preparación de piezas postales, suele brindarse complementariamente a mailing y carta factura.
E-Carta	Producto lanzado el año pasado por OCA y actualmente en proceso de lanzamiento por CASA que combina el correo electrónico y el correo físico ²² .
Logística para e-commerce	Gestión para el desarrollo del proceso de transporte y distribución de productos adquiridos electrónicamente.
Mail Room	Manejo de la correspondencia interna de una firma, que opta por la tercerización de esa actividad.
Toma de estado de Medidores	Captura de la información de los medidores de servicios públicos.
Fuentes: memorias de los balances y páginas web de las notificantes y competidores e información recopilada en audiencias testimoniales	

IV.4.2. Los prestadores postales

98. En Argentina, de modo similar a los otros países donde la actividad postal ha sido total o parcialmente desregulada, el prestador que tiene a su cargo la operación y mantenimiento de la red postal pública, es 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.

99. Cabe destacar que, en su carácter de concesionario del Correo Oficial, CASA se encuentra obligada a prestar el Servicio Básico Universal a una tarifa regulada. El

²² El remitente escribe un mail, la firma lo imprime en el punto terminal de la red más cercano al destinatario y se lo entrega en domicilio.

Servicio Básico Universal consiste 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, debe prestar obligatoriamente parte de los servicios que prestaba el Correo Oficial previamente a la privatización, como comunicación fehaciente, servicios telegráficos en general y encomienda postal.

100. Sin embargo, dado que la firma no posee 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, compete con i) otros operadores postales en los distintos segmentos de la actividad postal, ii) otros operadores postales y empresas de ómnibus en el segmento de paquetería, iii) los bancos, correos oficiales de otros países y firmas especializadas en el segmento de giros monetarios y iv) otras empresas de logística en el segmento de logística liviana.
101. Los únicos prestadores postales privados que cuentan con una cobertura nacional íntegramente propia y prestan servicio al público son CASA, OCA y Andreani. La cuarta empresa del sector, Seprit, sólo atiende el segmento corporativo y su red postal propia cubre todo el país, a excepción de la región patagónica donde llega mediante acuerdos de redespacho.
102. Sólo el Correo Oficial atiende hasta las ciudades más pequeñas, contando con un total aproximado de 5000 puntos de imposición, de los cuales 400 son sucursales recientemente automatizadas, y cerca de 13.000 empleados. Distribuyó en 1999 aproximadamente 739 millones de piezas postales (correspondencia y paquetes) y 6 millones de telegramas. Sus principales clientes, en términos de facturación, son Banco Galicia, Citibank, Telecom, Telefónica, American Express, Bayer, Consolidar, Diners Club, Automóvil Club Argentino, Consolidar AFJP, Orígenes AAFJP, Procter & Gamble y Reader`s Digest y facturó alrededor de \$527,6 millones en 1999.
103. Las restantes empresas sólo atienden las capitales de provincia y otras ciudades de considerable número de habitantes. OCA es claramente la de mayor envergadura: cuenta con alrededor de 4000 puntos de imposición de los cuales 126 son sucursales y alrededor de 6000 empleados y distribuyó en ese año alrededor de 125 millones de piezas y 0,8 millones de telegramas (fs 22144/5 y 2157/9) y devino ingresos por \$231 millones. Andreani si bien cuenta con un número un poco mayor de puntos de imposición

(alrededor de 4400²³), sólo 20 de ellos son sucursales y su cantidad de empleados es sustancialmente menor (cerca de 1000). Distribuyó en ese año 11,8 millones de piezas y obtuvo ingresos de alrededor de \$26 millones. Finalmente Seprit cuenta con 242 representaciones, de las cuales 34 son sucursales y alrededor de 1300 empleados y factura alrededor de \$20 millones al año²⁴.

104. De acuerdo a los registros correspondientes al año 1999, la industria postal está constituida por los 280 operadores postales debidamente registrados y un conjunto de operadores no inscriptos de los cuales la CNC detectó 190. Al respecto, las notificantes adujeron que se trata 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, a fs. 1604 afirman que el número de empresas informales ascendería a 347.

105. Según lo informado por la CNC en el Informe Anual del año 1999, en base a los volúmenes de facturación anuales estimados, el conjunto de operadores postales privados puede desagregarse en grandes empresas que representan 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. A su vez, las grandes empresas serían alrededor de 8, las medianas alrededor de 20 y las restantes, 252²⁵.

106. OCA (Organización Coordinadora Argentina) se fundó en la provincia de Córdoba en 1957. Originada como un "servicio de gestión" para la empresa IKA (Industrias Kaiser Argentina), utilizó el tren y los aviones para enviar sus bolsines a Buenos Aires con correspondencia comercial. Al ampliar considerablemente el número de empresas que conformaban su clientela, en 1960 la sede se trasladó a la Capital Federal. En 1987, OCA se transforma en una empresa de correos generales extendiendo sus prestaciones al público en general. En 1996 absorbió a OCASA (Organización Clearing Argentino S.A.), que se dedicaba fundamentalmente a brindar servicios corporativos,

²³ Mientras una sucursal presta los servicios de la empresa en un local especialmente dedicado a ello y con empleados propios, los restantes centros de imposición pueden ser agentes oficiales, concesionarios, representantes, etc., que vinculados contractualmente con los operadores instalan una boca de imposición en su propio negocio (por ejemplo, locutorios, kioscos, etc.).

²⁴ Actualmente, del giro global de su negocio, lo que denomina servicios postales propiamente dichos representan aproximadamente el 50%, mientras que transporte de documentación comercial (clearing y bolsines), finishing postal, paquetería y encomienda y venta de obleas representan el restante 50%.

²⁵ CNC informa que grandes y pequeñas representan, respectivamente el 3% y el 90% del total de inscriptas en el año (280). Op. Cit. página 19.

especialmente clearing bancario, contando para ello con una red de distribución tanto en el interior como en el exterior del país.

107. Actualmente, Oca brinda una extensa variedad de servicios postales: carta simple, carta certificada, carta expreso, servicio de paquetería, carta documento, confronte notarial, telegrama, distribución de plásticos, correo internacional estándar y courier, mailing, carta factura y bolsines, mail room, toma de estado de medidores, verificaciones de domicilio y, recientemente, correo híbrido. Sus principales clientes son: Banco Nación, Banco Francés, Lloyds Bank y Banco de Boston.
108. Habida cuenta que OCA también ofrece los servicios postales de carta simple, telegrama, carta documento y encomienda postal, la operación de concentración económica notificada afectará las condiciones de competencia en que se ofrecen tanto los servicios comprendidos en el servicio universal como los provistos en condiciones de obligatoriedad, además de aquellos otros servicios como mailing, carta factura, clearing bancario, logística, etc, que el Correo Oficial no tiene obligación de proveer y donde, según se demostrará, también ambas firmas son competidoras.
109. El grupo Andreani²⁶ se inició en 1945, en la ciudad de Santa Fe, como una empresa familiar de transporte de cargas. Con el correr de los años, adquirió carácter nacional, especializándose en el transporte de revistas y medicamentos. En el año 1982, aprovechando las líneas de distribución que ya disponía, Andreani inicia el desarrollo de la División Correo, actuando como operador postal para llevar adelante servicios de bolsines de correspondencia entre distintas dependencias de las empresas clientes. Finalmente, en el año 1988, la empresa fue autorizada a operar el Servicio de Distribución de Correspondencia, para satisfacer tanto la demanda corporativa como la demanda pública, y a prestar el mismo en todas las zonas del país y del exterior.
110. La empresa presta todo tipo de servicios postales, tanto al público como a instituciones y empresas. Entre los productos que comercializa, cabe mencionar la carta simple, carta expreso, carta certificada, servicio internacional (a través de convenio de redespacho con TNT Argentina S.A.), carta documento, respuesta postal paga, casilla de correo nacional e internacional, mailing, finishing para correspondencia, encomiendas, clearing y servicios de logística. Sus principales clientes son Banco Río, Telecom y laboratorios farmacéuticos.

²⁶ En base a audiencia testimonial obrante a fs 1957/60 y página oficial de la firma en Internet (fs...)

111. La firma está en condiciones de ofrecer un servicio integral a las instituciones y empresas y estima que “para mantener una red nacional requiere cuantiosas inversiones además la prestación del servicio ocasional en sí mismo no es rentable” y que “comercialmente el sector en el que se pretende penetrar es el corporativo, que resulta más atractivo desde el punto de vista comercial que el servicio ocasional al público” y aclara al respecto que “el hecho de prestar el servicio ocasional al público le brinda (a Andreani) una imagen como correo”²⁷.
112. En su caso, las inversiones para crear su red postal fueron menores, ya que la empresa nació usando la red de transporte de cargas de su vinculada Transportes Andreani S.A. para brindar el servicio postal. La firma se considera tercera en el ranking de operadores postales detrás de CASA y OCA y estima que, si bien no compite con ellas en un pie de igualdad en cuanto a los volúmenes de distribución captados, sí lo hace en cuanto a calidad del servicio.
113. SERVICIO PRIVADO DE TRANSPORTE S.A. (Seprit)²⁸, pertenece al grupo Roggio y nació en 1992 haciéndole el clearing al Banco del Suquía. Sólo trabaja con clientes corporativos a través de contrataciones por licitación, concursos, etc., por lo que no presta servicios al público en general. Entre los servicios que brinda se encuentran: clearing bancario, transporte de documentación comercial, servicios de distribución especializada de correspondencia y el conjunto de servicios estándar que incluye carta simple, carta certificada y acuse de recibo, además del servicio de encomiendas y paquetería, carta documento, lectura de medidores, mailroom, cadetería y finishing postal y atiende a alrededor de 20 grandes clientes entre los que cabe destacar a Citibank, Banco Provincia, EPEC, Camuzzi Gas Pampeana (estos dos últimos en el segmento de lectura de medidores).
114. Seprit se considera la cuarta empresa en importancia a nivel nacional por volumen de facturación, en pie de igualdad con Andreani, porque en algunas zonas Seprit es más fuerte y viceversa. La firma informa que cuando las licitaciones requieren cobertura nacional sólo compiten con CASA, OCA y Andreani, mientras que si las mismas se

²⁷ Con relación a este tema la Cámara de Empresas Privadas Autorizadas de Correos (CEPAC) estima que CASA tiene la ventaja de haber recibido en la concesión una estructura con cobertura a nivel nacional no equiparable a ninguna otra empresa y estaría beneficiado por una exención impositiva del impuesto al valor agregado particularmente en las estampillas y los servicios postales al público. Esto concretamente es una ventaja competitiva con relación al precio al que se puede ofrecer el servicio. Todas las empresas deben atender a sus clientes aún en zonas no favorables a fin de mantener la prestación del servicio, atención que se ve compensada con las zonas más favorables y ahí hay que realizar el balance referido (fs1891/4, audiencia testimonial).

refieren a una determinada zona geográfica, también son competidores otros prestadores locales.

115. Finalmente, con relación a las empresas que se encontrarían prestando servicios sin la debida registración ante la CNC, de acuerdo a lo informado por Seprit (fs 1961/3) y la Cámara de Empresas Privadas Autorizadas de Correos (CEPAC) a fs. 1891/4 (audiencia testimonial) se trata de firmas que pueden prestar un servicio a más bajo precio y atienden, fundamentalmente, a pequeñas y medianas empresas, aunque también pueden llegar a grandes clientes. Constituyen un número importante de operadores especialmente activos en el segmento de mailing. Son 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 que por su características no constituyen, a criterio de CEPAC, competencia para los prestadores postales legalmente establecidos, tratándose de mensajerías.
116. Al respecto y ante el requerimiento de precisiones por parte de esta Comisión respecto del número estimado de empresas operando en condiciones informales, las presentantes llevaron a cabo un relevamiento en base a la publicación de avisos en las Páginas Amarillas (obrante a fs 1622/36) que arrojó como resultado la detección de sólo 68 correos privados operando sin registración y 565 empresas de mensajerías (remises, y servicios de motos) de las cuales sólo 17 están registradas²⁹.
117. Al respecto corresponde notar que los resultados del precitado relevamiento no son 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 privados operando 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, según se explicará con mayor detalle en oportunidad del análisis de los servicios postales básicos a instituciones y empresas y de distribución especializada de envíos bajo puerta.

IV.4.3. Diferenciación de productos

118. Las secciones precedentes muestran que tanto en nuestro país como en el resto del mundo la industria postal se caracteriza por una fuerte diferenciación de productos, por

²⁸ En base a audiencia testimonial obrante a fs 1961/3 y página oficial de la firma en Internet.

²⁹ Asimismo este relevamiento arrojó que sólo 116 de los 280 correos privados debidamente registrados pudieron

lo que, si bien existen operadores especializados, las firmas más importantes son empresas multiproducto.

119. Este carácter de firmas multiproducto comprende al menos tres niveles:

i) la producción de productos no postales a partir del aprovechamiento total o parcial de los activos dedicados a la actividad postal. Un ejemplo típico es la provisión de servicios de logística liviana, monetarios y financieros.

ii) la producción de distintos servicios postales de acuerdo a las necesidades de la demanda combinando distintos estándares de plazos, seguridad, peso máximo y cobertura geográfica de la entrega y servicios de valor agregado. Así los servicios postales comprenden 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; y

iii) la constante búsqueda de diferenciarse de la competencia por lo que muchos productos presentan 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 a través de licitaciones, concursos, etc.

120. Cuando los mercados presentan un importante grado de diferenciación de productos, como en este caso, aparecen cuestiones específicas que deben ser tenidas en cuenta a los efectos de la evaluación del impacto de una operación de concentración que devienen 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 monopolio³⁰ y el enfoque actualmente predominante consiste en el estudio de la fijación unilateral de precios que realizan las firmas para sus productos diferenciados.

121. Aplicar lo anterior para la evaluación de una concentración supone hacer una prognosis acerca del incremento esperable del poder de mercado de las firmas que se fusionan o que coordinarán estratégicamente la fijación de los precios de sus productos. Esto 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 serán capturadas por el producto de la firma corporativamente vinculada, asumiendo que dada la existencia de diferenciación de productos, las ventas perdidas no siempre se distribuirán uniformemente entre los restantes oferentes (lo que sería un supuesto razonable si los productos fueran homogéneos o con un grado de diferenciación “equidistante” en el espacio de productos). Técnicamente ese porcentaje suele denominarse como “diversion ratio” y puede utilizarse para aproximar el efecto de sustitución entre productos diferenciados (desde la demanda).

122. En términos generales, si un número significativo de consumidores consideran a 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 la nueva firma o la fijación coordinada de precios entre las firmas a vincularse por la operación, tendrán incentivos para llevar a cabo un incremento significativo de los precios con posterioridad a la concentración, 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. 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 sostenible en el tiempo y en consecuencia resultar en perjuicio de los consumidores.³¹

³⁰ Los primeros desarrollos en este sentido datan de la década del 30 cuando J Robinson y e. Cahmberlin desarrollaron la teoría de la “competencia monopolística”, para describir mercados con diferenciación de productos.

³¹ Presentación de Carl Shapiro, miembro de la Antitrust Division del Departamento de Justicia de los EEUU titulada *Mergers with differentiated products*, en ocasión del seminario sobre “The Merger Review Process in U.S. and abroad” organizado por la American Bar Association y la International Bar Association en Washington D.C., noviembre de 1995.

123. Particularmente, si los productos diferenciados cuyas políticas de precios resultarán coordinadas son similares en sus características o si las firmas poseen importantes participaciones de mercado la precitada tasa de sustitución tenderá a ser alta y el posible perjuicio a los consumidores mayor. Asimismo la precitada tasa y el impacto negativo sobre el excedente de los consumidores tenderán a ser especialmente altos cuando uno de los productos tenga una participación especialmente importante en la oferta, como es el caso de la operación notificada³².

IV.4.4. Marco regulatorio general de la actividad postal

124. El marco regulatorio general vigente está constituido por un plexo normativo compuesto fundamentalmente por el Decreto 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.

125. De las normas mencionadas, la que reviste importancia primordial es el Decreto 1187/93, dictado en función de la Ley N° 23696 de Reforma del Estado, que:

a) Define al "mercado postal" como aquellas actividades que se desarrollen para la admisión, clasificación, transporte y entrega de correspondencia, cartas, postales impresos, encomiendas de hasta cincuenta kilogramos que se realicen dentro de la República Argentina o hacia el exterior; incluyendo a los llamados "courriers" (art. 4° Dec. 1187/93).

b) Suprime el monopolio postal, disponiendo que el mercado postal local e internacional será abierto y competitivo (art. 1° Dec. 1187/93).

c) Autoriza la "autoprestación" (art. 5° Dec. 1187/93).

d) Brinda libertad para ofertar servicios, fijar precios, seleccionar los medios para desarrollar la actividad y determinar el ámbito geográfico de cobertura (arts. 3° y 11° Dec. 1187/93).

e) Crea el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, en el cual deberán inscribirse toda persona de existencia ideal que desee transportar y/o entregar correspondencia de terceros. Los requisitos para obtener y mantener la inscripción

³² Contrariamente, si los productos se encuentran en extremos relativamente opuestos de la gama determinada por la diferenciación o si se venden a distintos tipos de consumidores o a través de diferentes canales de distribución, la tasa de sustitución tiende a ser baja.

respectiva son fácilmente asequibles, consistiendo en términos generales en: (i) el pago de un canon anual de \$ 5000, (ii) la acreditación de la inscripción en los organismos tributarios nacionales, provinciales y municipales, y (iii) la acreditación trimestral del cumplimiento de sus obligaciones impositivas, previsionales y sociales. (art. 10 sigs. y conc. Dec. 1187/93)

126. Estos cinco items constituyen el eje principal de la regulación de la actividad postal. Sin embargo el Correo Oficial cuenta con un régimen regulatorio específico, el cual se explicitará seguidamente.

IV.4.5. Marco Regulatorio particular del Correo Oficial.

127. La actividad del Correo Oficial se encuentra regulada fundamentalmente por dos decretos: (i) el decreto 265/97 por el cual se establece el Pliego de Bases y Condiciones con el que se llama a Licitación Pública para la concesión de los servicios prestados por ENCOTESA, y (ii) el decreto 840/97 por el cual se adjudica la concesión a CORREO ARGENTINO S.A., sociedad conformada por ITRON S.A., SIDECO AMERICANA S.A. y BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S.A..

128. En contraste con el resto de los prestadores postales, el Concesionario del Correo Oficial tiene a su cargo, según se abordará a continuación, una serie de obligaciones relacionadas principalmente con los servicios que debe prestar, el ámbito geográfico de cobertura, la fijación de tarifas para determinados productos y el cumplimiento de estándares de calidad.

129. Antes de entrar en profundidad en cada aspecto puntual, es menester precisar que CORREO ARGENTINO S.A. es el concesionario de todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía en su momento prestados por ENCOTESA.

130. Congruentemente con el principio de desmonopolización fijado por el decreto N° 1187/93, los servicios han sido concesionados en un régimen de libre competencia, con la sola excepción de sellos postales del Correo Oficial y las prestaciones filatélicas.

Prestación obligatoria de determinados servicios

131. El artículo 4.1 del contrato de concesión establece que el Concesionario debe prestar obligatoriamente los siguientes servicios: (i) Servicio Postal Básico Universal (el artículo 3.15 incluye dentro Servicio Postal Básico Universal a la recolección y distribución de correspondencia simple de hasta 20 gramos, telegramas simples de hasta 20 palabras y

los giros postales de hasta \$ 1000), (ii) Comunicaciones fehacientes incluyendo los telegramas y cartas documentos regulados por las leyes 23.789 y 24.487, (iii) Emisión de Sellos Postales y Prestaciones Filatélicas, (iv) Servicio electoral nacional, provincial y/o municipal, siempre que le sea requerido; (v) Servicio Telegráfico mientras sea considerado un servicio insustituible; (vi) Encomiendas, y, (vii) Los servicios gratuitos de cecogramas (servicio de telegramas para ciegos).

132. El Correo Oficial podrá brindar igualmente otra clases de servicios ("no obligatorios") sin más limitaciones que las que pueda imponer el marco general de la actividad postal y siempre que con ello no se afecte de manera alguna la prestación del servicio concesionado (art. 8 del contrato).

Ambito de cobertura geográfica obligatoria

133. El Concesionario del correo tiene a su cargo el mantenimiento de una red postal de alcance nacional. La cobertura geográfica mínima de la concesión ha sido establecida en el artículo 4.4 del contrato de concesión y en el anexo 9 del Pliego Licitatorio.

134. En este sentido el Concesionario del Correo Oficial sólo podrá modificar la red de oficinas de atención al público cuando se reúnan los siguientes requisitos: a) podrá mudar las oficinas de atención al público en la medida que se arbitren los medios para que la localidad en la que se halla la oficina mudada no quede sin cobertura del servicio, b) deberá mantener como mínimo el número de puntos de atención que recibió cuando tomó la concesión, c) podrá modificar las características de las oficinas siempre y cuando preste un servicio igual o mayor que al inicio de la concesión (art. 4.5.2 contrato de concesión).

135. A su vez la CNC podrá ampliar la cobertura geográfica en caso de que se trate de: (i) zonas o área de fronteras o lugares que lo justifiquen por razones de soberanía y/o presencia nacional, (ii) comunidades cuya población cuente como mínimo con 400 habitantes, (iii) cuando no funcionen dependencias postales en un radio de 15 km, y (iv) a requerimiento del concesionario (art. 4.6 contrato).

136. Solamente en casos excepcionales podrá eximirse al Concesionario de prestar determinados servicios obligatorios en localidades determinadas, cuando éstas hayan reducido sustancialmente su densidad demográfica o su población o que por otras razones no se justifique mantener la obligatoriedad de las prestaciones (art. 4.7 contrato de concesión).

137. Asimismo el Contrato de Concesión prevé en el artículo 4.5.1 que en todos los lugares en los que el Concesionario preste servicios no obligatorios de admisión o distribución al público deberá prestar los servicios obligatorios con independencia de que el lugar se encuentre o no dentro de la cobertura geográfica obligatoria.

Régimen tarifario

138. En materia tarifaria el Concesionario tiene plena libertad para fijar los precios, a excepción del Servicio Postal Básico Universal, por el cual no podrá cobrar por encima de las tarifas máximas establecidas en el anexo 5 del Pliego³³ (art. 6 contrato de concesión). No obstante, cada tres años, la autoridad de aplicación revisará las mismas para evaluar su eventual disminución de acuerdo a la estructura de costos del Concesionario.

Cumplimiento de estándares de calidad

139. Por tratarse de un servicio público concesionado, el artículo 11 del contrato de concesión establece que el concesionario deberá prestar el servicio público concedido con la mayor eficiencia, regularidad y continuidad. A tal efecto deberá cumplir con los estándares mínimos de calidad los cuales son descriptos en el anexo 8 del Pliego (Punto 4.9 del contrato).

140. Finalmente, cabe agregar, que el Concesionario del Correo Oficial se encuentra obligado a abonar semestralmente en concepto de canon la suma de \$ 51.600.000. Asimismo se ha obligado a efectuar una inversión anual no inferior a \$ 25.000.000 durante los primeros diez años de la concesión y en lo sucesivo efectuará una inversión anual equivalente al 1 % de la facturación total del ejercicio inmediato anterior.

IV.5. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES

141. A los efectos de lograr la mejor prognosis desde el punto de vista de la competencia del impacto de la operación notificada, se han distribuido los productos ofrecidos por las firmas en 10 mercados relevantes. En términos generales y según se justificará detalladamente en esta sección, se ha hecho uso tanto del criterio de sustitución desde

³³ Según lo informado por las partes las tarifas vigentes son 0.75 \$ para correspondencia simple de hasta 20 gramos y 4\$ para telegramas simples de hasta 20 palabras. Para los giros postales de hasta \$1000 las comisiones cobradas son de 1\$, \$4 y \$ 10, para las los giros de hasta \$25, de \$26 a \$200 y de 201\$ a 1000\$, respectivamente.

la demanda³⁴ como del criterio de sustitución desde la oferta³⁵, de modo tal que los diez mercados relevantes surgen de i) la separación entre servicios postales internacionales y nacionales, ii) la separación entre correspondencia y paquetería, iii) la agregación de los distintos tipos de correspondencia (carta simple, certificada y expreso) requeridos por la demanda pública, iv) la separación de los servicios de comunicación fehaciente del resto de los productos postales, y, a su vez, su desagregación en carta documento y servicios telegráficos, v) el agrupamiento de todos los servicios postales generales (simple, certificada y expreso) y los servicios de distribución especializada bajo puerta contratados por la demanda corporativa, vi) la definición de la distribución de plásticos, carta simple internacional, servicio expreso internacional, clearing y logística liviana como mercados relevantes en sí mismos. Según se dirá, la utilización del precitado conjunto de criterios en muchos casos encuentra correlato en la literatura especializada y los lineamientos y jurisprudencia internacional en la materia.

142. Como se anticipó, los servicios postales comprenden la realización consecutiva de las siguientes actividades: i) recolección de las piezas postales impuestas por los remitentes en cada punto de imposición, ii) clasificación inicial ("inward sorting"), iii) transporte y/o transmisión de las piezas por medios terrestres y/o aéreos hacia el punto terminal de la red postal más cercana a los destinatarios, iv) clasificación para la distribución domiciliaria ("outward sorting") y v) distribución a los domicilios indicados por cada remitente³⁶.

143. Los servicios postales pueden ser de carácter nacional o internacional. En el primer caso, los puntos de imposición y de entrega se encuentran dentro de las fronteras nacionales, mientras que en el segundo, o bien el punto de entrega se encuentra en el exterior (servicio internacional outbound) o bien el punto de imposición se encuentra en el exterior y el de entrega en el interior (servicio internacional inbound), por lo que en el primer caso se atiende las necesidades de comunicación entre usuarios residentes en el país, mientras que en el segundo se atiende a la necesidad de comunicarse con residentes del exterior.

³⁴ Según este criterio sólo se consideran sustitutos entre sí y parte del mercado relevante aquéllos productos que atienden similares necesidades de los consumidores o a los cuales estos últimos dan un uso similar, y consecuentemente, los demandantes son siempre, en términos generales, los mismos.

³⁵ Según este criterio, independientemente de las necesidades de la demanda atendidas por el producto, se consideran sustitutos y parte del mismo mercado relevante aquéllos productos que resultan de un mismo proceso de producción o de variaciones menores del mismo y, consecuentemente, los oferentes son aproximadamente los mismos.

³⁶ Concordante con la definición del Decreto 1187/93, artículo 4º.

144. Por otra parte, dado que existen operadores postales especializados en servicios internacionales, usualmente denominados "courier", como Federal Express, DHL, TNT y UPS y que no todos los prestadores postales de servicios nacionales ofrecen servicios internacionales, esta Comisión entiende que no existiendo identidad ni entre las necesidades atendidas de la demanda ni en los oferentes que las satisfacen, corresponde el tratamiento por separado de los servicios postales internacionales.
145. Otro criterio que esta Comisión, en línea con la práctica internacional, considera conveniente es la segmentación de la demanda cuando productos de cualidades similares son provistos a diferentes precios a diferentes grupos de usuarios, siempre que i) sea posible identificar claramente a qué grupo pertenece un consumidor individual y ii) no sea posible el intercambio entre los diferentes grupos de consumidores o el arbitraje por terceros comercializadores³⁷.
146. En consecuencia se ha procedido a segmentar algunos de los mercados de producto en servicio al público y servicio a instituciones y empresas, o "demanda pública" y "demanda corporativa", habida cuenta de que, como se demostrará, i) la demanda pública actualmente sólo dispone de tres empresas entre las cuales optar (CASA, OCA y Correo Andreani) mientras que la demanda corporativa dispone de un número mayor de oferentes, especialmente en segmentos particulares y geográficamente concentrados como carta factura y mailing y ii) existen considerables barreras a la entrada para que los restantes 278 operadores postales registrados que actúan en el segmento corporativo, pasen a ofrecer servicios al público. Ambas circunstancias justifican el tratamiento separado de los efectos de la operación bajo análisis en sendos segmentos de la actividad postal.
147. A efectos de ponderar las posibilidades de sustitución de los productos de las notificantes, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, corresponde recordar que las piezas postales comprenden: i) correspondencia con distintos estándares de confiabilidad y rapidez de entrega y ii) paquetes también con distintos estándares de confiabilidad y rapidez de entrega, entendiéndose por correspondencia, en el lenguaje propio de la actividad, las comunicaciones, abiertas o cerradas, en sobres, cubiertas o bolsas, enviadas para ser entregadas al destinatario en una dirección

³⁷ Según también surge de los precitados documentos sobre lineamientos de análisis de concentraciones.

indicada por el remitente, conteniendo comunicaciones escritas, grabadas o realizadas por cualquier otro método³⁸.

148. También corresponde recordar, al mismo efecto, que desde el punto de vista del usuario, es costumbre diferenciar distintos tipos de correspondencia de acuerdo a la finalidad de las comunicaciones. Las más importantes son: i) comunicaciones epistolares sociales, ii) financieras, como resúmenes de cuentas de bancos, AFJP, etc., iii) comunicaciones epistolares comerciales, como comunicaciones con clientes y proveedores, iv) comunicaciones fehacientes, como la carta documento y el telegrama colacionado y v) publicidad, típicamente la distribución en domicilio de folletos³⁹.
149. Las diferencias descritas que responden a necesidades específicas de los usuarios (precios, calidad, confiabilidad, rapidez del servicio, entre otras) resultan en diferentes grados de sustitución entre i) los distintos productos postales entre sí y ii) cada producto postal (correo físico) y los servicios de telecomunicaciones (teléfono, fax, correo electrónico e Internet) y de transporte de paquetes.
150. Con respecto a las telecomunicaciones, se recuerdan las razones oportunamente brindadas en la sección sobre “Los servicios postales y las telecomunicaciones” (párrafo 31 y siguientes) y puede decirse que, habida cuenta del acceso que los usuarios tienen en el presente a las nuevas tecnologías e infraestructura de telecomunicaciones, las mismas no son actualmente en la Argentina un sustituto cercano de las comunicaciones escritas (correspondencia) distribuidas por el correo físico, porque si bien presentan la ventaja de ser más rápidas, conllevan las desventajas asociadas a un estándar menor de confiabilidad, facilidad de empleo, confidencialidad y costo de instalación y al menor acceso al servicio de la población y las empresas debido a la necesidad de que los usuarios (remitentes y destinatarios) cuenten con equipamiento especializado.
151. Al respecto corresponde tener en cuenta que, a pesar del importante grado de desarrollo de las telecomunicaciones en la Unión Europea, en las 11 referidas

³⁸ Ver, por ejemplo, el glosario de definiciones del documento CEE, “Notice from the Commission...”, op.cit.

³⁹ La Unión Postal Universal en su documento *Correo 2005* (1997), páginas 2 a 8 realiza tres clasificaciones: por destino (servicio interno – servicio internacional), por tipo de usuario (empresas – hogares) y por tipo de mensaje (social, publicidad, comercial y finanzas). Asimismo el estudio de la Consultora STRAT que en términos generales estima el giro global del negocio en el que participa el Correo desde la demanda (provisto por las presentantes a fs 1638/1702), combina al mayor nivel de desagregación posible una segmentación por tipo de cliente (por ejemplo, empresas de servicios públicos, AFJP, Bancos, medicina prepaga, industrias, etc.) con clasificaciones por contenidos de las comunicaciones o necesidades atendidas de los clientes (por ejemplo, resúmenes, claves PIN, chequeras, facturas, pólizas de seguros, avisos de corte y de deuda, distribución de revistas, lectura de medidores, tarjetas de crédito, comunicaciones fehacientes, etc.)

oportunidades en que la Comisión Europea evaluó concentraciones que involucraban operadores postales nunca se consideró que las mismas formaran parte de los mercados de producto evaluados.

152. En consecuencia, esta Comisión entiende que las circunstancias precedentes son motivo suficiente para excluir a los servicios de telecomunicaciones de los mercados relevantes definidos.
153. Por el contrario, con respecto al transporte de paquetes, los servicios brindados por las distintas empresas de transporte de mercaderías son un sustituto relativamente cercano del servicio provisto por los prestadores postales, usualmente conocido como "encomienda postal". Si bien es cierto que los servicios no son idénticos porque mientras los operadores postales entregan las encomiendas a domicilio, las de las empresas de transporte usualmente deben ser retiradas en las terminales, los mismos pueden considerarse una alternativa razonable de consumo por parte de los usuarios frente a un aumento significativo de los precios de la encomienda postal.
154. En tal sentido corresponde notar que en promedio los precios de las compañías de ómnibus son algo menores que los de CASA, lo que podría explicarse por las mejores características del servicio de esta última⁴⁰. En consecuencia, se tendrán en cuenta como competidores en el mercado de paquetería a las precitadas compañías de transporte.
155. Finalmente, con relación a los distintos tipos en que puede clasificarse la correspondencia, hay que observar que una aplicación estricta del criterio de sustitución desde la demanda resultaría en que cada producto postal, por la calidad y precio del servicio constituiría un mercado relevante en sí mismo.
156. Los plazos comprometidos de entrega, la confiabilidad del servicio y su precio hacen que a los ojos del consumidor, por ejemplo, la carta simple no sea un sustituto de la carta expreso. En el primer caso el plazo comprometido de entrega es de entre 2 y 5 días, la recepción es menos confiable porque la entrega se hace bajo puerta y el precio es bajo (entre \$0.75 y \$1.00, según el operador postal). Mientras que en el segundo caso, el plazo de entrega es de entre 24 y 48 horas, la misma se realiza bajo firma y su precio oscila entre \$5.50 y \$7.15, dependiendo del operador postal.

⁴⁰ A fs 1611, las firmas ofrecen una estimación para el año 1999 que indica que el precio promedio de las encomiendas enviadas por compañías de ómnibus de \$6,19, mientras que el precio promedio de CASA informado a fs. 1601 es de \$7,54.

157. En consecuencia, los precitados productos no resultan sustitutos cercanos desde el punto de vista de la demanda, y similar situación se presenta con la carta control (usualmente denominada “carta certificada”) y otros productos postales, tanto de consumo público como corporativo.
158. Sin embargo, desde el punto de vista de la oferta las notificantes son los principales oferentes de la mayor parte de los productos postales, y la red postal que operan ha sido desarrollada para prestar de modo conjunto, simultáneo y verticalmente integrado⁴¹ la mayor parte de los servicios postales, tanto al público como a las instituciones y empresas.
159. Lo anterior es así porque, por un lado, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, la demanda pública⁴² requiere la prestación de un servicio integrado de recolección, clasificación y distribución domiciliaria de cartas y paquetes y, asimismo, requiere poder optar entre distintos estándares de rapidez, confiabilidad y precio, de acuerdo a sus necesidades. Este menú de servicios es ofrecido por los operadores postales a través de una red postal de alcance nacional, integrada por puntos de recolección, medios de transporte, sistemas de clasificación, puntos de distribución domiciliaria y carteros, entre otros insumos de la prestación.
160. En consecuencia, desde el punto de vista de la oferta, puede decirse que todos aquellos prestadores que cuentan con una red postal nacional para la provisión integrada del servicio de recolección, clasificación, transporte y distribución domiciliaria de correspondencia requerido por la demanda pública, se encuentran en condiciones de proveer el menú de servicios postales diferenciados por precio, peso, rapidez y confiabilidad de la entrega que la misma requiere, integrado, básicamente, por lo que usualmente se conoce como carta simple, carta certificada y carta expreso
161. Por otro lado, tanto los operadores postales que cuentan con una cobertura geográfica nacional y una importante capacidad de distribución como los operadores postales de menor envergadura, están en condiciones de prestar de modo verticalmente integrado la mayor parte de los servicios que requieren las instituciones y empresas, desde los servicios postales generales (carta simple, certificada y expreso) hasta los

⁴¹ Por “verticalmente integrado” debe entenderse el encadenamiento de las cinco etapas de la producción postal: recolección, clasificación inicial, transporte, clasificación final y distribución domiciliaria.

⁴² Que oportunamente definimos como el conjunto de usuarios (individuos, empresas e instituciones) que realizan los envíos a los precios de lista al público, lo que en nuestro país supone el uso de alguna de las redes postales nacionales, de acceso al público masivo.

servicios de mailing y carta factura, si bien con diferencias notables en cuanto al grado de cobertura geográfica, por lo que estos últimos constituyen competidores de cierta relevancia para los operadores postales mayores.⁴³

162. Por otra parte, dado que una parte importante de las necesidades de comunicación postal de las instituciones o empresas no conllevan el requerimiento de una cobertura geográfica nacional y una capacidad de distribución masiva, estos servicios a la medida del cliente pueden en muchos casos también ser provistos por operadores postales de menor envergadura en términos de capacidad y cobertura geográfica, lo que determina que la dinámica competitiva en la prestación de servicios postales a instituciones y empresas sea diferente de la relativa a la prestación de tales servicios al público.

163. En resumen, como criterio aplicable al caso bajo análisis una definición de los mercados exclusivamente en base al criterio de sustitución en el consumo, resultaría incompleta. Siguiendo el mencionado criterio, cada producto del menú, que en términos de precio, peso, rapidez, y confiabilidad de la entrega requiere la demanda, constituiría un mercado relevante en sí mismo. De esta manera, se perdería de vista la identificación de las fuerzas competitivas que operan en la industria postal y los incentivos económicos que han determinado hasta el presente el accionar de las notificantes y se iría en detrimento del ejercicio de prognosis necesario a los efectos de evaluar el impacto sobre la competencia de la concentración económica bajo análisis.

164. Al respecto, corresponde observar que los lineamientos locales⁴⁴ e internacionales⁴⁵ para la evaluación de concentraciones económicas introducen la posibilidad de definir y/o evaluar la competencia en los mercados relevantes a partir de la sustitución desde la oferta y bajo la figura de la existencia de competencia potencial inmediata. Específicamente, la Comisión Europea aconseja que, en aquellos casos en que existe fuerte sustitución desde la oferta, la misma debe ser tenida en cuenta a efectos de la

⁴³ A diferencia de la dinámica que puede vislumbrarse respecto de la demanda corporativa de servicios postales en los países de la Unión Europea (CEE, *Notice from the Commission on the Application of the Competition Rules to the Postal Sector and the Assessment of Certain State Measures Relating to Postal Services*), en nuestro país la mayor parte de las instituciones y empresas requieren un servicio verticalmente integrado, siendo escasas las situaciones donde puede tener sentido desde el punto de vista de la institución o empresa la contratación de un operador específico para un segmento de la cadena de producción del servicio (recolección, clasificación o entrega domiciliaria). Más bien, lo que se observa es la contratación a través de licitaciones o concursos de los servicios postales a la medida de las necesidades de la institución o empresa, con pautas específicas de confiabilidad, rapidez de entrega, servicios complementarios y precios.

⁴⁴ *Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas*, Resolución SICyM N° 726/99.

⁴⁵ *1992 Horizontal Merger Guidelines*, Federal Trade Commission (EEUU) y *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community Competition Law. – 1997*, Comisión Europea.

definición del mercado relevante, dejando de lado una definición del mercado en base a estrictos criterios de sustitución desde la demanda⁴⁶.

165. Finalmente y con relación a la dimensión geográfica de los mercados de producto relevantes, en el caso de los servicios postales al público, tal dimensión queda establecida por aquellas áreas geográficas donde ambas notificantes concurren en la prestación del precitado servicio, delimitada tanto por los puntos de imposición o de recolección como por los puntos de entrega.

166. Al respecto corresponde notar, que Hovenkamp (1994)⁴⁷ para el caso de los servicios que utilizan un cableado nacional y que tienen las características generales de un servicio público, sugiere generalizar el criterio utilizado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el caso *United States v. Grinnell Corp.* (1966). En esa oportunidad, el mercado geográfico para el caso del servicio de protección contra robos e incendios prestado mediante un cableado que interconectaba las centrales de alarma en una determinada área geográfica, fue definido como el área de servicios de los operadores⁴⁸. Este enfoque puede adaptarse aplicarse por analogía a la red postal nacional, de acuerdo a lo oportunamente desarrollado en el párrafo 24 y siguientes, en relación a las industrias de red.

167. En el caso que nos ocupa, dado que tanto CASA como OCA cubren las ciudades más importantes del país (en términos de números de habitantes) donde se efectúan la mayor parte de las imposiciones y las entregas generadas por la demanda pública, necesariamente la atención de ese tipo de demanda requiere de una red nacional de puntos imposición y entrega.

⁴⁶ “Esta situación típicamente emerge cuando las firmas comercializan un amplia variedad de calidades o graduaciones de un producto; aún cuando para un determinado consumidor o grupo de consumidores finales, las diferentes calidades no son sustituibles, las mismas serán agrupadas dentro de un mismo mercado de producto siempre que la mayor parte de los oferentes estén en condiciones de ofrecer y vender las diferentes calidades en condiciones de inmediatez y en ausencia de significativos aumentos de costos... En tales casos, el mercado de producto relevante comprenderá todos los productos que son sustituibles desde la demanda y desde la oferta y las ventas corrientes de tales productos serán sumadas para el cálculo del valor total o volumen del mercado. Un ejemplo práctico... se encontrará en el caso del papel... Desde el punto de vista de la demanda, las diferentes calidades de papel no pueden ser usados para el mismo fin, i.e. un libro de arte o una publicación de alta calidad no puede basarse en papel de baja calidad. No obstante, las plantas de papel están preparadas para fabricar las diferentes calidades y la producción puede ser ajustada con costos insignificantes y en un período corto de tiempo... En tales circunstancias, la Comisión no definiría un mercado separado para cada tipo de papel y su respectivo uso.”, página 5.

⁴⁷ Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy. The law of competition and its practice*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1994, páginas 97 y 111.

⁴⁸ En el caso de las economías de red se da la situación de que cada punto terminal de la red no es un sustituto perfecto de otro punto terminal que se encuentra alejado geográficamente. Un criterio estricto de sustitución desde la demanda llevaría a definir cada punto terminal de la red (punto de imposición en el caso de los servicios postales) como un mercado geográfico en sí mismo.

168. En cambio, algunos de los segmentos de servicios requeridos por la demanda corporativa pueden ser provistos en base a un sistema de recolección y entrega de alcance regional o local, por lo que en tales casos la dimensión geográfica de los mercados de producto relevantes puede ser, consecuentemente, de carácter regional o local. Por ejemplo, en el caso de la distribución especializada de envíos simples (mailing, carta factura e impresos), las instituciones y empresas que son usuarias y los destinatarios de los envíos en buena medida se encuentran relativamente concentrados en las grandes ciudades, lo que permite la provisión del servicio por parte de competidores de menor envergadura en términos de capacidad de distribución y cobertura geográfica.
169. No obstante, el mercado geográfico ha sido definido como nacional porque si bien es cierto que las notificantes compiten con los operadores menores sobre una base regional, no es menos cierto que compiten entre sí y con sus principales competidores sobre una base nacional y que las firmas localizadas en una región determinada son potenciales entrantes en buena parte de las demás.
170. En consecuencia, se estima que, en este caso, no hay una pérdida significativa de precisión en el análisis como consecuencia de esta determinación y lo contrario, un análisis del mercado de producto a nivel de cada región, si bien presentaría variaciones en el grado de concentración del mercado relevante en cada área geográfica perdería de vista la referida circunstancia de que los oferentes actualmente de menor cobertura geográfica, son potenciales entrantes en las demás.
171. Por tanto, en base a las consideraciones generales precedentes y a algunas consideraciones específicas a cada caso que serán objeto de desarrollo en la siguiente sección, esta Comisión ha determinado que los mercados relevantes a los efectos del análisis del impacto sobre la competencia de la concentración económica notificada son los que se listan a continuación.
- 1) Servicio postal básico nacional al público: comprende el servicio integrado de recolección, clasificación, transporte y distribución domiciliaria de cartas, y comprende a los productos postales conocidos como carta simple, carta control o certificada y servicio o carta expreso, así como también la provisión de domicilio postal o casilla de correo.
 - 2) Carta documento
 - 3) Servicio telegráfico nacional

- 4) Servicios postales básicos a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta: se trata de la provisión de los servicios a la medida de los clientes como resultado de distintos procesos de contratación directa o competitiva (licitaciones, concursos, solicitud de precios, etc.) y comprende tanto servicios postales básicos como distribución domiciliaria bajo puerta de mailing, carta factura e impresos.
- 5) Distribución domiciliaria bajo firma de productos de alta seguridad (genéricamente denominado “plásticos”) que comprende la distribución de tarjetas de crédito, de acceso a cajeros automáticos, de débito, documentos y cédulas de identidad y pasaportes. Análogamente al caso anterior, el servicio se realiza a la medida del cliente y resulta de un proceso de contratación.
- 6) Carta simple internacional: es la modalidad internacionalmente estándar de distribución masiva a nivel internacional y bajo puerta de cartas.
- 7) Servicio postal internacional expreso: comprende la distribución internacional de piezas postales según estándares de seguridad y plazos de entrega superiores al servicio estándar, siendo los principales oferentes los operadores postales privados usualmente denominados “courier” que operan sobre una base global, mientras que los correos miembros de la UPU brindan el servicio bajo la denominación de “Express Mail Service” (EMS), a través de su interconexión regulada por la precitada organización.
- 8) Servicio de transporte de pequeños paquetes: comprende los servicios usualmente conocidos como encomienda postal bajo la modalidad simple o expreso y los servicios similares de encomienda no postal que proveen las empresas de transporte.
- 9) Clearing bancario comprende un servicio especializado de recolección, clasificación y distribución de cheques y documentación bancaria entre los bancos a los efectos de hacer posible la operatoria del clearing y conlleva estándares singulares de plazos de recolección y entrega.
- 10) Logística liviana.

172. Respecto de la actividad de CASA en la provisión de servicios telegráficos internacionales, otros servicios postales internacionales estándar (carta certificada, encomiendas e impresos), servicios monetarios y electorales, dado que OCA no realiza actualmente actividades de ese tipo, no se verifican relaciones horizontales entre las notificantes y por lo tanto tales actividades no constituyen mercados relevantes a los

efectos del análisis del impacto sobre la competencia de la concentración económica notificada.

173. Por otra parte, a pesar de que las notificantes entienden que existen relaciones de sustitución por el lado de la demanda entre los sellos postales emitidos por el Correo Oficial y los sellos postales emitidos por los operadores privados para la atención de la demanda de los coleccionistas de filatelia, esta Comisión entiende que para un coleccionista la posesión de sendos tipos de sellos postales más bien tiene un carácter complementario, antes que sustituto⁴⁹, por lo que tampoco en este segmento cabe determinar una concentración de tipo horizontal entre las notificantes. En consecuencia, la filatelia no constituye un mercado relevante a los efectos del análisis del impacto de la operación.

174. Dado que se verifica cierta complementariedad en el proceso de producción de los servicios telegráficos internacionales, servicios monetarios y servicios electorales, y del resto de los productos postales, y cierta posibilidad de demanda conjunta por parte de los usuarios, se entiende que la concentración económica notificada puede resultar en una extensión del portafolio de productos de OCA al los mencionados servicios. Sin embargo, su efecto es marginal puesto que la facturación de CASA en esos mercados apenas representa el 12% de la facturación total de la empresa.

IV.6. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA OPERACIÓN NOTIFICADA SOBRE EL NIVEL DE CONCENTRACIÓN.

175. En esta sección se procede a presentar la estructura de la oferta en los mercados relevantes en base a los datos aportados por las notificantes, a profundizar sobre los criterios según los cuales se ha procedido a identificar cada mercado relevante y a evaluar el impacto sobre el grado de concentración económica provocado por la operación notificada.

176. A modo de introducción se presenta a continuación un cuadro con i) la facturación de las presentantes y de sus competidores en los mercados relevantes, confeccionado en base a las estimaciones aportadas por las notificantes a fs 1831/45, ii) las

⁴⁹ No resulta plausible que un coleccionista atribuya similar valor a la posesión de sellos postales oficiales y no oficiales. Más bien, debido a su rareza estos últimos pueden generar una demanda propia de la que podría sacar provecho cualquier operador postal privado, pero no el Correo Oficial ya que cualquier sello emitido por este último tiene, de suyo, carácter oficial.

participaciones de mercado, iii) el cálculo de los índices de Herfindahl – Hirschmann mínimos de mercado, en aquellos casos donde los datos son suficientes para realizar tal estimación y iv) la variación de los índices como efecto de la concentración económica en cada mercado relevante.

CUADRO Nº 1: Mercados relevantes: facturación en millones de pesos, 1999

MERCADOS RELEVANTES	CASA	OCA	CASA+OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	MERCADO FORMAL + INFORMAL
1) Servicio postal básico nacional al público	114.6	8.8	121.6	4.9	3.9	132.3
2) Carta documento	49.7	2.2	51.9	0.0	0.3	52.3
3) Servicio telegráfico nacional	40.0	2.6	42.6	0.0	0.0	42.6
4) Servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta	195.7	169.0	364.8	366.2	334.0	1065.3
5) Distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad	3.9	12.1	16.0	0.0	2.1	18.1
6) Carta Simple Internacional	12.7	0.6	13.3	0.0	0.0	13.3
7) Servicio Postal Internacional Expreso (courier - EMS)	5.7	4.9	10.5	0.0	39.4	49.9
8) Clearing	1.0	59.3	60.3	0.0	0.8	61.1
9) Servicio transporte de pequeños paquetes	21.1	7.3	28.4	15.7	132.5	176.7
10) Logística Liviana	9.1	6.8	15.9	0.0	210.6	226.5
TOTAL 1 A 10	453.4	273.6	725.3	386.8	723.6	1838.1

177. Competidores NO INSCRIPTOS abarca las 347 firmas que la notificantes estimaron (en un primer momento) que se encuentran operando en el mercado sin la debida autorización de la CNC, es decir inscriptas en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.

178. OTROS Competidores comprende las empresas inscriptas en el precitado registro, más i) las compañías de ómnibus que operan en el segmento de paquetería, ii) las compañías de finishing postal que operan en el segmento de mailing y carta factura y iii) las empresas de transporte y logística que operan en el segmento de logística liviana.

179. Respecto de los operadores postales no inscriptos corresponde recordar lo ya manifestado en cuanto a que la CNC detectó 190 operadores en esas condiciones durante el año 1999, habiendo las presentantes aducido una subestimación y afirmando en un primer momento a fs. 1604 que el número de empresas informales ascendería a 347, número en base al cual realizaron las estimaciones del giro global del negocio presentadas por las empresas a fs 1581/1621 y las subsiguientes estimaciones de participaciones de mercado provistas ante los requerimientos de esta Comisión.
180. El relevamiento oportunamente presentado llevado a cabo por las partes en base a la publicación de avisos en las Páginas Amarillas (obranste a fs 1622/36) detectó sólo 68 correos privados operando sin registración y i) 150 empresas que sólo brindan el servicio de encomiendas (de las cuales 12 están registradas), ii) 565 empresas de mensajerías (remises, y servicios de motos) de las cuales sólo 17 están registradas y iii) 4 transportes de documentación comercial (bolsines), de los cuales 3 están registrados.
181. Sin embargo, los resultados del precitado relevamiento sobre el número de correos privados no inscriptos no condujo a las partes a una reestimación a la baja de la facturación inicialmente atribuida a los mismos (\$370,5 millones, fs 1602). Por el contrario, la facturación que resulta de la última información sobre el particular aportada a fs. 1831/45 y que es la fuente del Cuadro N°1, no sólo no se redujo (como podría haberse esperado) sino que es levemente superior: \$384,8 millones⁵⁰.
182. No obstante, dado que la CNC no cuenta con estimaciones oficiales de facturación y participaciones para las 190 empresas informales que ha detectado, esta Comisión ha optado, en este caso, por tomar las estimaciones de las presentantes, habida cuenta de que si aún 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 inscriptos, la preocupación seguirá siendo válida pues la concentración en la industria resultante de la operación será aún mayor.

⁵⁰ Nótese que, básicamente, la metodología de estimación de la facturación de los competidores no inscriptos consistió en multiplicar el número estimado de operadores informales por el precio promedio por servicio.

183. Corresponde tener presente que el peso de los competidores no inscriptos no se encuentra equilibradamente distribuido a lo largo de todos los mercados relevantes, según se desprende de los Cuadros N° 1 y N° 2, afectando básicamente al mercado de servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta, por lo que prácticamente sólo a ese mercado se aplican las consideraciones anteriores.
184. Del Cuadro N°1 se deduce que el precitado mercado ha sido el de mayor facturación anual en el año 1999, representando la misma alrededor del 58% del total de la facturación asociada al conjunto de mercados afectados por la operación. También es en este mercado donde las notificantes obtienen el mayor volumen de ingresos.
185. En el caso de CASA, la facturación originada en la precitada actividad representó cerca del 37% del total de ingresos del año, que fue de aproximadamente \$526 millones⁵¹, según surge de lo informado a (fs 1831/45). En cuanto a OCA, la participación de esta actividad en el total de ingresos del año de la firma (aproximadamente \$ 274 millones, fs 1831/45) representó alrededor del 62%. Asimismo corresponde notar que a pesar del dispar tamaño de ambas firmas en cuanto a su volumen de negocios y capacidad de distribución de piezas postales, la facturación de CASA en el negocio de servicios postales básicos a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta apenas difieren en algo menos de \$27 millones.
186. También el cuadro precedente muestra que mientras el servicio postal básico al público de cobertura nacional importa casi el 22% de los ingresos totales anuales de CASA, sólo representa el 3.2% de los de OCA.
187. Finalmente, respecto del Cuadro N°1, puede observarse la importancia relativa del mercado de transporte de pequeños paquetes, sin embargo corresponde notar que en el mismo concurren tanto los operadores postales a través del servicio usualmente denominado “encomienda postal” como las empresas de ómnibus que utilizan la red instalada para el transporte interurbano de pasajeros para proveer, a su vez, el servicio de transporte de pequeños paquetes. Para CASA este rubro representa una pequeña porción de sus ingresos totales (cerca del 4%). En cuanto a OCA, este segmento importa menos del 3% de la facturación global, siendo que para esta firma la segunda unidad de

⁵¹ Nótese que en el Cuadro N° 1 no están incluidos todos los productos de CASA, sino sólo los que forman parte de los mercados relevantes. Por ello la suma de la facturación de la precitada empresa en los mercados

negocios en importancia en términos de facturación es clearing que representó en 1999 alrededor del 22% de sus ingresos totales.

188. Se presenta a continuación el Cuadro N° 2 con las participaciones de mercado que surgen del Cuadro N°1 y el impacto de la operación en términos de variación del Índice de Herfindahl – Hirschman (HHI), a los efectos de introducir en términos generales el resultado esperable las condiciones de concentración en los mercados relevantes y así focalizar el análisis en aquellos mercados que despierten preocupación desde el punto de vista de la competencia.

CUADRO Nº 2: Mercados relevantes: participaciones porcentuales, 1999.

MERCADOS	CASA	OCA	CASA +OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	HHI mín. anterior a la concentr	Var HHI como efecto de la concentr
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
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 (courier - EMS)	11.3%	9.8%	21.1%	0%	78.9%	(*) 2582	226
8) Clearing	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

NOTA: HHI mínimo corresponde al mínimo valor que asume el Índice de Herfindahl Hirschmann de concentración económica y resulta de tener en cuenta a 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.⁵²

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

(**) En estos mercados no ha sido posible establecer el HHI del mercado por no contar con las participaciones 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.

189. Del Cuadro Nº 2 se desprende que OCA es 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 CASA representa más del 80% del mercado.

⁵² 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.

190. En contrapartida, OCA encabeza los mercados de clearing y distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad, siendo CASA su competidor más importante.
191. A su vez, los mercados precedentemente enumerados presentan un alto grado de concentración previo a la operación, atribuible al liderazgo de una u otra de las presentantes, con índices de concentración económica que, como mínimo, superan los 7500 puntos.
192. Por tanto, como resultado de la operación bajo análisis los seis precitados mercados experimentarían un fuerte incremento en su grado de la concentración, según surge de la variación estimada en puntos del HHI y en todos los casos la coordinación entre los principales oferentes que resultaría de la operación amerita una evaluación particularizada que se desarrollará en las secciones siguientes.
193. Análoga profundización de las características y dinámica del mercado se llevará a cabo para el caso del servicio postal nacional básico a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos simples, donde puede suponerse que la menor participación en términos relativos de CASA y OCA resulta en buena parte de la propia competencia históricamente desarrollada entre las notificantes, la que a través de los años ha 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) es muy importante, dando cuenta del significativo impacto sobre el grado de concentración en la industria de la integración horizontal de dos oferentes de singular tamaño. A lo que 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 resulta simétrica para la mayor parte de los restantes operadores.
194. En síntesis, y en base a las consideraciones precedentes, la operación bajo análisis genera preocupación desde el punto de vista de la competencia en el precitado conjunto de siete mercados relevantes, a saber: i) servicio postal básico nacional al público, ii) carta documento, iii) servicio telegráfico nacional, iv) servicio postal nacional básico a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos simples, v) distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad, vi) carta simple internacional y vii) clearing, por lo que serán objeto de un tratamiento particularizado a continuación de esta introducción general.

195. Con respecto al mercado de servicio postal internacional expreso, éste se caracteriza por la importante presencia de las firmas courier internacionales que compiten sobre una base global y que en nuestro país el segmento se encuentra liderado por DHL y Federal Express, quienes conjuntamente representan aproximadamente el 67% del mercado, mientras que CASA y OCA son operadores menores (aunque es probable que su importancia relativa sea un poco mayor en las comunicaciones restringidas al MERCOSUR).
196. En consecuencia, esta Comisión entiende, en base a la información disponible en este caso, que si bien el precitado mercado está moderadamente concentrado como resultado de la fuerte presencia de los dos operadores internacionales mencionados, existiría una fuerte competencia en el segmento y la coordinación de las actividades de las notificantes en este segmento mejorará su posición competitiva en relación a los dos operadores principales, por lo que el efecto en este mercado de la operación bajo análisis no despierta preocupación desde el punto de vista de la competencia y no será objeto de mayor tratamiento.
197. Finalmente, el Cuadro N° 2 muestra que en los dos mercados relevantes restantes: i) transporte de pequeños paquetes y ii) logística liviana, es sustancialmente menor el aumento de la concentración de la industria que resulta de la operación (ya que no se superan los 100 puntos de variación del HHI).
198. En ambos mercados las notificantes tienen una presencia menor y que compiten en el primer caso con las compañías de ómnibus que representan alrededor del 75% del mercado y, en el segundo caso, con las firmas especializadas en servicios de logística. Análogamente al caso del servicio expreso internacional, la coordinación de las actividades de las notificantes en estos segmentos mejorará su posición competitiva, por lo que el efecto en estos mercados de la operación notificada no despierta preocupación desde el punto de vista de la competencia y no será objeto de mayor tratamiento.
199. En resumen, los siete mercados relevantes donde cabe esperar posibles efectos restrictivos o limitativos de la competencia representan el 75% de la facturación global del conjunto de mercados afectados por la operación y, a su vez, son los mercados más importantes en términos cualitativos, puesto que buena parte de los productos allí comprendidos tienen el carácter de servicio público, con su concordante importancia tanto en la estructura de costos las empresas como en el bienestar de los consumidores.

IV.6.1. Servicio postal básico nacional al público

200. Como se anticipó, comprende los servicios conocidos como envío o carta simple, carta control o certificada y servicio o carta expreso, así como también la provisión de domicilio postal o casilla de correo. Este último producto sólo tiene sentido, desde el punto de vista de la demanda y de la oferta, en coexistencia con los servicios postales básicos, por lo que esta Comisión ha entendido que no se pierde precisión en el análisis si se lo considera parte del mercado de servicio postal básico al público en lugar de definirlo como un mercado relevante en sí mismo⁵³.

201. Se ofrece a continuación un cuadro donde se presentan los principales productos ofrecidos por las notificantes sobre una base comparable en términos de peso del envío, precio, rapidez y confiabilidad de la entrega, consideraciones en base a las cuales los usuarios realizan sus opciones de consumo.

CUADRO Nº 3: Precios del servicio postal básico nacional al público		Precio al consumidor final
CARTA SIMPLE <u>Plazo de entrega:</u> 2 a 5 días <u>Modalidad:</u> bajo puerta <u>Registración de imposición:</u> no <u>Seguimiento:</u> no <u>Usos:</u> epistolar social y comercial	“Carta Simple” (CASA) Límite de peso: 150 gr.	0.75
	“Carta Simple” (CASA) Límite de peso: 500 gr.	1.75
	“OCA Simple” Límite de peso: 100 gramos	1.00
CARTA CONTROL <u>Plazo de entrega:</u> 3 a 6 días <u>Modalidad:</u> bajo firma <u>Registración de imposición:</u> sí <u>Seguimiento:</u> sí <u>Uso:</u> envíos no urgentes de comunicaciones y/o documentación de contenido crítico.	“Carta Certificada” (CASA) Límite de peso: 150 gr.	3.25
	“Carta Certificada” (CASA) Límite de peso: 500 gr.	3.75
	“OCA Postal”	3.95
SERVICIO EXPRESO <u>Plazo de entrega:</u> 24 horas <u>Modalidad:</u> bajo firma <u>Registración de imposición:</u> sí <u>Seguimiento:</u> sí <u>Usos:</u> envíos urgentes de comunicaciones y/o documentación de contenido crítico.	“Carta Expreso” (CASA) Límite de peso: 150 gr.	5.50
	“Carta Expreso” (CASA) Límite de peso: 500 gr.	10.00
	“OCA Postal 24” Límite de peso: 100 gr.	7.10

⁵³ OCA también presta una variedad del servicio de carta simple llamada “E-Carta OCA”. Se trata de una modalidad que suele denominarse “correo híbrido” porque combina el correo electrónico y el correo físico. Se trata de un producto de reciente lanzamiento al mercado (tanto a nivel nacional como internacional), cuyo precio es sustancialmente mayor: el envío de 3 hojas, lo que equivale a un peso estimado de 150 gramos tiene un precio de \$1,55, un tercio mayor al precio de la carta simple de la firma. También CASA habría introducido este servicio recientemente al mercado. Esta Comisión entiende que obviar los efectos de la integración de ambas firmas en este segmento, de cuyo futuro a nivel local e internacional aún no se tiene una percepción ajustada, no afecta sustancialmente el análisis de la operación notificada.

202. En este segmento CASA ofrece un servicio denominado “Carta Rápida”. Este servicio posibilita enviar correspondencia de contenido epistolar o comercial de manera rápida a todo el país, ya que desde su imposición hasta su entrega, sólo transcurren 24 horas. El envío es registrado y controlado en todo su recorrido, sin embargo su entrega es bajo puerta y consecuentemente su precio es menor al del servicio expreso: hasta 150 gramos \$3 y hasta 500 gramos \$5. Este servicio atiende las necesidades de envíos urgentes cuyo contenido no es crítico en términos de seguridad y en razón de esa particularidad se constituye en un producto singular desde el punto de vista de la demanda ya que su relación rapidez/precio no puede ser igualada por ningún otro producto de CASA o de OCA.
203. OCA, por su parte ofrece una variación del servicio de carta certificada denominado “OCA Postal Esquela”. Se trata de un producto en formulario preimpreso que se transforma en sobre y que posee seguimiento electrónico desde su imposición hasta la entrega en el domicilio del destinatario, desde cualquier terminal de Sucursal OCA del país. Su precio es de \$2.
204. Con respecto al Cuadro N° 3 corresponde tener presente que solamente está comprendida en el servicio universal la carta simple de hasta 20 gramos, mientras que el resto de los servicios (carta simple de mayor peso, carta certificada y servicio expreso) no tienen un precio regulado.
205. Al respecto cabe destacar que mientras OCA, de acuerdo a lo manifestado a fs. 1543/4 ha mantenido los precios de sus servicios sin cambios desde 1997, el Correo Oficial, ha llevado a cabo algunos cambios menores en su esquema tarifario. Cabe notar que, en cambio, los mismos han bajado considerablemente en el segmento corporativo: un 22% en promedio, con importantes disminuciones en distribución de plásticos, carta documento, carta rápida (servicio expreso de entrega bajo puerta), respuesta postal paga y encomiendas y disminuciones moderadas en carta factura, mailing e impresos, según consta en la tabla presentada en la página 24.
206. Del Cuadro N° 3 se desprende la cuestión sobre la cual se hizo referencia en la sección anterior en relación al criterio de definición de los mercados relevantes.
207. Teniendo en cuenta i) los diferentes usos asociados a cada producto, ii) sus diferentes cualidades en términos de rapidez y seguridad de la entrega y iii) los distintos

precios que consecuentemente presentan⁵⁴, no es posible establecer relaciones de sustitución lo suficientemente cercanas desde el punto de vista de la demanda entre los envíos simples o bajo puerta, la carta control y el servicio expreso⁵⁵, un criterio estricto de definición del mercado en función de la sustitución desde la demanda resultaría en que cada par de productos involucrados de similar límite de peso en los precitados segmentos definiría un mercado en sí mismo.

208. Al respecto corresponde observar que el caso bajo análisis puede tipificarse como una situación de diferenciación de productos en base a sus cualidades técnicas y precios con el objeto de atender distintas exigencias por parte de la demanda. Sin embargo, esta diferenciación puede ser llevada a cabo por los oferentes a partir de un mismo proceso básico de producción, con las adaptaciones necesarias a los fines de conferir a los productos las cualidades heterogéneas necesarias para poder ofrecer a los usuarios un menú de opciones que atienda sus diferentes necesidades de comunicación.

209. Específicamente, los tres tipos de servicio al público requieren contar a los efectos de la recolección, clasificación y entrega de las cartas con una red postal de cobertura nacional, con una densidad de penetración de puntos de imposición y de distribución domiciliaria que al menos alcance a las ciudades con mayor número de habitantes. Asimismo requiere contar con una importante flota de vehículos y un número considerable de carteros, así como también una conexión con la red aérea para realizar las entregas urgentes (servicio expreso) entre puntos distanciados del país.

210. En consecuencia, esta Comisión entiende que en este caso cabe utilizar el criterio sustitución desde la oferta desarrollado en los párrafos 158 y siguientes de la sección anterior, habida cuenta que las notificantes no sólo pueden ofrecer las distintas variedades de productos postales (carta simple, certificada y expreso) sino que, de

⁵⁴ Esta escala de tarificación resulta, por un lado, de las diferentes necesidades de comunicación atendidas por cada producto que, siendo percibidas por los usuarios, resultan en una disposición de pago mayor para aquellos productos de mayor confiabilidad, rapidez o con mayor valor agregado. Asimismo, desde el punto de vista de la oferta, los costos asociados a cada tipo de envío son diferentes, debido a que los productos con mayor valor agregado importan, por ejemplo, la utilización de tecnologías de seguimiento (“track & trace”) y transporte aéreo (en el caso del servicio expreso).

⁵⁵ La carta simple constituye la forma más económica de envío de correspondencia. Su estándar de confiabilidad es notoriamente menor que el de la carta control y el servicio expreso ya que en el caso de los envíos simples el operador postal no registra formalmente la imposición del envío, ni se realiza el seguimiento informático de su recorrido (sistema “track & trace”) y la entrega al destinatario se realiza bajo puerta, por lo que no existe total confiabilidad respecto a su recepción. Por otra parte los plazos de entrega estipulados son de 2 a 5 días dependiendo del destino, tales plazos son algo menores que los de la carta control (3 a 6 días) y sustancialmente mayores que los del servicio expreso.

hecho, se encuentran actualmente comercializándolas, de modo tal que representan conjuntamente alrededor del 93,5% de la oferta global.

211. Por otra parte, conviene tener presente que la Comisión Europea en relación a la definición de mercados relevantes a los efectos de la evaluación de los efectos de fusiones y adquisiciones y de posibles conductas anticompetitivas en el sector postal, ha sugerido que el servicio de correo doméstico, entendido como el servicio integral de recolección, clasificación, transporte y entrega de piezas postales destinado a atender la demanda que aquí denominamos pública puede constituir un mercado relevante a los efectos de la aplicación de las leyes de competencia⁵⁶.
212. A su vez, también se entiende que en este caso corresponde contemplar el grupo específico de usuarios del servicio, según se describió en los párrafos 145 y siguientes de la precitada sección porque mientras la demanda pública⁵⁷ contrata los servicios a precios de lista y estándares prefijados, la demanda corporativa contrata a precios a precios sensiblemente menores⁵⁸ y a través de procesos de licitación, concurso o similares que le permiten obtener servicios a la medida de sus necesidades en términos de rapidez y confiabilidad de la entrega. Por otra parte, el arbitraje entre los dos grupos de consumidores no sería legalmente viable, porque para ello los revendedores deberían registrarse como operadores postales.
213. Debe observarse que dada la generación de servicios a la medida de las empresas, los servicios postales básicos comercializados al público y a las empresas no son estrictamente iguales en términos de sus cualidades técnicas, aunque comparten las características generales. Esta heterogeneidad en la calidad de los mismos ya es una razón de peso para separar los mercados en base al criterio de sustitución desde la demanda.
214. Adicionalmente, también la precitada separación se alimenta en la no aplicabilidad en su caso del criterio de sustitución desde la oferta, porque, según se mencionó, muchas de las necesidades de comunicación corporativas pueden ser atendidas por operadores

⁵⁶ "Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law", 9/12/1997.

⁵⁷ Que oportunamente definimos como el conjunto de usuarios (individuos, empresas e instituciones) que realizan los envíos a los precios de lista al público, o sea a través de las redes postales nacionales accesibles al público masivo.

⁵⁸ Los ingresos medios (o precios promedio) obtenidos por CASA de la provisión de los servicios de carta simple, control y expreso como resultado de procesos de contratación con instituciones y empresas fueron, respectivamente, 44%, 29% y 19% menores a los precios de lista al público de similares servicios durante el año

postales de menor envergadura e incluso por operadores no inscriptos, situación difícilmente repetible en el segmento de servicios postales básicos al público, por lo que al no cumplirse la condición de que la mayor parte de los oferentes estén en condiciones de comercializar todos los productos involucrados, no cabe subsumir en un mismo mercado un conjunto de productos diferenciados.

215. Finalmente, esta Comisión no ha encontrado razones suficientes para seguir el criterio internacional (OCDE CEE citar) de definir como un mercado relevante en sí mismo al servicio expreso, especialmente en el segmento de correspondencia, debido a que en nuestro país el menor desarrollo relativo de la industria postal⁵⁹, se evidencia, entre otras cuestiones, en la ausencia de importantes oferentes especializados en el servicio expreso doméstico tanto al público como a instituciones y empresas, siendo la situación inversa lo que ha motivado en otros países la percepción de este segmento como un mercado en sí mismo.

216. Si bien en los párrafos 150 y siguientes de la sección anterior se explicaron las razones generales por las cuales los servicios de telecomunicaciones han sido excluidos de los mercados relevantes definidos, corresponde presentar algunas precisiones en cuanto al conjunto de productos incluidos en el mercado bajo análisis.

217. Debido a las características de reducida confiabilidad y relativamente alto plazo de entrega, la carta simple puede ser el servicio más seriamente amenazado por la competencia de las telecomunicaciones (teléfono, fax, correo electrónico e Internet), dado que su estándar de confiabilidad no sería lo suficientemente superior en relación al de los precitados medios de comunicación como para compensar la rapidez e inmediatez de las telecomunicaciones. Sin embargo, la todavía escasa penetración de las distintas redes de telecomunicaciones (telefónica, informática, etc.) en el interior del país y los costos asociados a la instalación del equipamiento necesario (fax, PC y en menor medida teléfono) y al aprendizaje de su uso, resultan en un obstáculo de relevancia en el corto plazo en cuanto a las posibilidades concretas de sustitución entre ambos tipos de comunicación.

218. Con relación a la carta certificada, los servicios de telecomunicaciones no pueden resultar sustitutos desde la demanda dado que una de sus principales desventajas en

1999.

⁵⁹ Mientras en la Argentina, en 1998 el número anual de envíos per capita fue de 24 piezas, en los Estados Unidos, Francia, España y Gran Bretaña fue de 705, 377, 106 y 322, respectivamente. Fuente CNC: *Informe Anual del Mercado Postal – año 1999*, página 14, en base a datos UPU.

relación al correo físico es su actual estándar de seguridad, mientras que su principal ventaja, la rapidez, no es un criterio fundamental de la decisión de consumo⁶⁰.

219. Finalmente, en relación al servicio expreso, los servicios de telecomunicaciones sólo pueden resultar sustitutos parciales desde la demanda para aquellas comunicaciones urgentes, pero cuyo estándar de seguridad y confiabilidad puede ser bajo. Para las comunicaciones urgentes y seguras, todavía el servicio expreso de correo físico no encuentra sustituto comparable en el sector de telecomunicaciones⁶¹.

220. En conclusión se puede decir que si bien las telecomunicaciones limitan el tamaño del mercado del servicio postal básico nacional al público, limitación que probablemente cobrará mayor importancia en el futuro, aún existe una significativa cantidad de usos y de usuarios que no están en condiciones de ser considerados sustitutos.

221. La estructura de la oferta en el mercado relevante bajo análisis está signada por la alta participación del Correo Oficial, que representa el 86,6% de la facturación, posición que enfrenta la competencia de los operadores postales privados, de los cuales OCA es el más importante con una participación del 6,6% en este segmento. La participación del resto de los operadores postales autorizados es aún más pequeña 3,8%, cuya porción mayor corresponde sólo a Andreani. Se presenta a continuación los Cuadros N° 4 a) y b) con la facturación y las participaciones desagregadas a nivel de producto.

CUADRO N° 4 a): Servicio postal básico nacional al público. Facturación en millones de \$, por servicio, año 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA+ OCA	competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competido res	Total de la categoría (FORMAL + INFORMAL)
carta simple	46.3	1.5	47.8	0.9	0.7	49.6
carta control (certificada)	43.2	4.0	47.2	2.6	2.1	51.9
carta expreso	23.4	2.2	25.6	1.4	1.1	28.1
casilla de correo	1.7	1.0	1.0			2.7
TOTAL	114.6	8.8	121.6	4.9	3.9	132.3

⁶⁰ La carta certificada se trata de un servicio más lento que el de carta simple pero de mayor seguridad para el envío de correspondencia de contenido epistolar o comercial, ya que es un envío registrado mediante un comprobante de imposición, controlado en todo su recorrido postal mediante el sistema track & trace y entregado bajo firma, cuyo plazo estimado de entrega es de 3 a 6 días dependiendo del origen y destino. Su uso más generalizado es el envío de comunicaciones personales o comerciales, cuyo contenido es crítico en términos de seguridad pero cuya remisión al destinatario no es urgente. No se han encontrado productos semejantes en los países de la Unión Europea o la OECD.

⁶¹ El servicio expreso tiene las mismas características de seguridad que el servicio de carta control, pero su plazo de entrega es de 24 hs, razón por la cual, cuando el envío no es local, su encaminamiento es aéreo.

CUADRO N° 4 b): Servicio postal básico nacional al público, participaciones porcentuales por servicio, año 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	OCA + CASA	competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	HHI mínimo anterior a la concentración	Var HHI como efecto de la concentración
carta simple	93.4%	3.1%	96.5%	1.9%	1.5%	8733	579
carta certificada	83.3%	7.8%	91.1%	5.0%	4.0%	7000	1299
carta expreso	83.3%	7.8%	91.1%	4.9%	4.0%	7000	1299
casilla de correo	63.3%	36.7%	100.0%	0.0%	0.0%	5354	4646
TOTAL	86.6%	6.6%	93.2%	3.7%	3.0%	7541	1143

222. De los Cuadros N° 4 a) y b) se desprende que siendo carta simple el segmento más concentrado, dada la fuerte posición de CASA previa a la operación, el índice de concentración aumenta menos que en los segmentos de certificada y expreso, donde la presencia de OCA es mayor en términos relativos. En el caso de la provisión de casilla de correo, donde las notificantes son actualmente las únicas oferentes el impacto es muy pronunciado.

223. Además de las consideraciones precedentes en relación al importante aumento de la concentración del mercado que se produciría como resultado de la operación, también corresponde analizar dos elementos adicionales.

224. El primero de ellos se refiere al “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” a los fines de evaluar si tales competidores estarán en condiciones de imponer una restricción a la posibilidad de que las empresas que participan en la concentración ejerzan poder de mercado de modo unilateral o interdependiente, mientras que el segundo está referido a la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo”.

225. Al respecto puede decirse que históricamente ha sido OCA la firma que más agresivamente ha competido con el Correo Oficial, obteniendo crecientes participaciones de mercado a través del ofrecimiento de un servicio de calidad superior a los ojos de buena parte de los usuarios (especialmente en los segmentos de carta certificada y expreso de estándares de calidad mayores al servicio simple) y a precios que si bien son superiores, los usuarios han estado dispuestos a pagar como premio a una mejor calidad.

226. En buena medida puede decirse que los esfuerzos de mejoramiento de la calidad del servicio a partir de la privatización del Correo Oficial están motivados por la necesidad del concesionario de preservar y ampliar su participación de mercado.⁶² En cambio, los restantes operadores parecen más bien haber seguido tímidamente el comportamiento de OCA y no parece razonable esperar al menos en el corto plazo un comportamiento tan agresivo como el sostenido por esta última, sobre todo si se tiene en cuenta que su disputa enfrentaría una firma de mayor tamaño y poder.

227. En consecuencia, el impacto de la operación sobre el grado de concentración del mercado de servicio postal básico nacional al público es lo suficientemente alto como para generar preocupación desde el punto de vista de la competencia, habida cuenta que encontrándose previamente considerablemente concentrado, la operación importa la eliminación de un competidor vigoroso y efectivo y los restantes participantes en el mercado carecen vigor suficiente como para limitar efectivamente que las notificantes ejerzan algún grado de poder de mercado de modo unilateral o interdependiente, especialmente en lo atinente a la diferenciación de productos en base a la amplitud de la cobertura geográfica (nacional) con la que contarán como resultado de la operación.

IV.6.2. Carta documento

228. El servicio genéricamente conocido como de “carta documento” y el telegrama son las dos modalidades ofrecidas a los usuarios para satisfacer las necesidades de “comunicación fehaciente” porque suponen la certificación tanto de la fecha de admisión de los envíos, como del remitente, del contenido de la comunicación y de la entrega en fecha en la dirección indicada y se utiliza para realizar intimaciones, cobranzas judiciales, entre otros. Los telegramas son utilizados para comunicaciones fehacientes cortas debido al alto costo asociado a su modalidad de tarificación por palabra o por línea, mientras que la carta documento se utiliza para comunicaciones más extensas.

229. A su vez, mientras existen incentivos para la provisión por parte de los operadores privados del servicio de carta documento, no se verifica similar situación en el segmento de telegrama, donde sólo CASA y en mucho menor medida OCA son sus únicos oferentes, mientras que Andreani ha manifestado que por razones comerciales no le interesa la prestación del servicio.

⁶² En este sentido corresponde observar que el Concesionario ha adelantado una parte importante de las inversiones exigidas por el Contrato de Concesión.

230. Por otro lado, las condiciones técnicas de la provisión de ambos tipos de servicio también difieren sustancialmente, dado que el telegrama hace uso de una red telemática para la transmisión de los mensajes y sólo hace uso del segmento final de la red postal. Es en base a esta consideración que esta Comisión ha determinado su separación en dos mercados relevantes diferentes para el análisis de la operación notificada.
231. Corresponde tener en cuenta que existe una fuerte controversia en la industria respecto de al poder fedatario del concesionario del Correo Oficial vis à vis el resto de los operadores postales, de acuerdo a lo expresado por las partes a fs 2130/2. No es competencia de la CNDC dirimir esta cuestión, no obstante, la existencia de otros operadores postales además del Correo Oficial ofreciendo actualmente este servicio, evidencia que existen usuarios que entienden que los productos ofrecidos por estos últimos tienen el carácter fehaciente que ellos requieren para sus comunicaciones.
232. CASA ofrece el servicio bajo el nombre de “Carta Documento”, en formulario provisto por la empresa. CASA certifica que el envío entregado al destinatario es copia fiel de los ejemplares en archivo y en poder del remitente. El envío es registrado y controlado en todo su trayecto e incluye aviso de recibo, la entrega se realiza bajo firma y en caso de ausencia del destinatario se realiza una segunda visita. El plazo de entrega es de 24 horas para las principales ciudades del país. El precio del servicio al público minorista es de \$9.40, mientras que el precio promedio para el segmento mayorista es de \$5.50.
233. Al respecto, cabe tener en cuenta que de modo análogo a la carta certificada y a la carta expreso de CASA, la carta documento, si bien no forma parte del servicio universal y, por tanto, su precio puede ser libremente fijado por la empresa, debe ser provisto obligatoriamente por la firma sobre una base nacional, de acuerdo a lo estipulado en el pliego de concesión.
234. OCA ofrece su propio servicio de comunicación fehaciente mediante carta documento a través de los productos denominados “OCA Postal Confronte”, “OCA Confronte Notarial” , “OCA Confronte Notarial Mediación” y “Carta Documento OCA”.
235. OCA Postal Confronte es un servicio para aquellos casos en que se requiere certeza de recepción de documentación y del contenido, lo que se logra a través de la entrega al remitente de la copia firmada por el destinatario. El envío posee seguimiento electrónico, desde su imposición hasta la entrega de la copia al remitente. Se trata de un servicio complementario a OCA Postal 24 u OCA Postal cuyo precio es de \$4.10, que sumado a las correspondientes estampillas de los precitados productos resulta en un precio total

de \$11.20 y \$8.05, respectivamente. Al respecto corresponde recordar que el plazo de entrega de OCA Postal es de entre 3 y 6 días.

236. OCA Confronte Notarial es un servicio donde la certificación del envío, su contenido, y fecha de imposición y entrega es llevado a cabo por un escribano público, que protocoliza la comunicación. Este servicio cuenta con seguimiento electrónico desde su imposición hasta la entrega del acuse de recibo firmado por el destinatario al remitente, conjuntamente con la constancia de protocolización del escribano interviniente y la fotocopia del texto oportunamente remitido. La tarifa del servicio es de \$12.5.
237. Oca Confronte Notarial Mediación es una variación del anterior que se utiliza para el caso de resolución extrajudicial de conflictos, por el cual un abogado inscripto como mediador remite una cédula de notificación y un formulario de iniciación, los cuales son protocolizados por un escribano público, por lo que se certifica su contenido, envío, fecha de recepción y entrega. Posee seguimiento electrónico desde su imposición hasta la entrega del acuse de recibo firmado por el destinatario en el domicilio del remitente. El precio del servicio es de \$8.50.
238. Carta Documento OCA es un servicio cuya contratación se realiza a través de un formulario que se encuentra dividido en dos cuerpos unidos por un troquel y que posee elementos de seguridad para evitar reproducciones indebidas. El cuerpo superior corresponde al acuse de recibo mientras que el cuerpo inferior está destinado a la impresión del texto de la comunicación. Se realizan dos copias, la primera queda archivada en OCA por 5 años y la segunda queda en poder del remitente. Comprende tres intentos de entrega y se lo considera como un servicio de carácter prioritario. El precio de este formulario es de \$9.40.
239. A su vez, OCA ofrece el servicio de comunicación fehaciente mediante carta documento a empresas e instituciones a un precio promedio menor que el del precio al público, siendo el mismo de aproximadamente \$6,6.
240. Se ofrece a continuación los Cuadros N° 5 a) y b) con la facturación y participaciones de los operadores en los segmentos público y corporativo del mercado de carta documento.

Cuadro Nº 5 a): Carta documento, facturación en millones de pesos por segmento de demanda, 1999.

SERVICIO	CASA	OCA	CASA +OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	Total de la categoría (FORMAL + INFORMAL)
Servicio al público	31.2	0.3	31.5	0	0.2	31.7
Servicio a inst./empresas	18.5	1.9	20.4	0	0.2	20.6
TOTAL	49.7	2.2	51.9	0	0.3	52.3

Cuadro Nº 5 b): Carta documento, participaciones porcentuales por segmento de demanda, 1999

SERVICIO	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competid.	HHI mínimo anterior a la concentr.	Var HHI como efecto de la concentración
Servicio al público	98.5%	1.0%	99.5%	0%	0.5%	9703	197
Servicio a inst./empresas	89.9%	9.3%	99.2%	0%	0.8%	8169	1672
TOTAL	95.1%	4.2%	99.3%	0%	0.6%	9055	799

241. De los Cuadros 5 a) y b) se desprende que las notificantes no enfrentan en este segmento la competencia de firmas no registradas y la participación de otros operadores postales registrados es mínima, mientras que la participación de OCA es de mayor importancia relativa en el segmento corporativo de la demanda, donde probablemente los usuarios estén más informados acerca de las ventajas y desventajas asociadas a los productos ofrecidos por las partes. Por ello es en este segmento donde el impacto de la operación es mayor (el HHI se incrementa casi 1700 puntos), mientras que en el segmento de demanda pública el impacto es menor (el HHI aumenta 197 puntos) debido a la posición virtualmente monopólica de CASA.

242. Más allá de las consideraciones particulares por segmento, como resultado de la operación bajo análisis, la participación conjunta de las notificantes supera el 99% y en consecuencia el índice de concentración se aproxima a los 10.000 puntos que podría resultar en una posición dominante como consecuencia de la coordinación entre los principales operadores, eliminándose el poder de disciplinamiento que limitaba la fijación

unilateral de precios de CASA y OCA e incentivaba el mantenimiento y/o mejoramiento de la calidad de la prestación.

243. Consideraciones similares a las vertidas en relación al mercado anteriormente analizado pueden realizarse teniendo en cuenta los elementos adicionales de evaluación sobre el “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” y la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo”.
244. Al respecto, también en este caso ha sido OCA la firma que más ha desafiado la posición del Correo Oficial, a pesar de que esta última se encuentra de alguna manera protegida por la controversia en relación a la capacidad de dar fehaciencia de los operadores, obteniendo crecientes participaciones de mercado a través del ofrecimiento de una variada gama de servicios que permiten a los consumidores optar entre diferentes “grados” de fehaciencia (desde las alternativas más económicas como OCA Postal Confronte hasta las más costosas como OCA Postal Confronte Notarial) y entre diferentes plazos de entrega, que aumentan la calidad del servicio al incrementar las opciones de los consumidores en comparación con el Correo Oficial, quien sólo ofrece una alternativa de servicio.
245. Por otra parte, cabe suponer que para poder penetrar en este mercado además del ofrecimiento de un servicio de buena calidad, OCA debió llevar a cabo una estrategia de información a los clientes para que estos pudieran aceptar que sus productos tenían el carácter de comunicación fehaciente a pesar de no ser provistos por el Correo Oficial, que fue dando sus frutos con el paso del tiempo. Puede entenderse que esta política tuvo un efecto de derrame en el mercado porque en la medida en que fue estableciendo la posibilidad de que los correos privados den fehaciencia, abrió o facilitó el paso a otros competidores menores como Andreani quienes aprovecharon la existencia de una masa crítica de usuarios persuadidos de la validez del servicio, incluso terminaron compitiendo con OCA, aunque en términos relativos su éxito ha sido menor, si tenemos en cuenta que su participación de mercado no llega al 1%.
246. Como respuesta a esta estrategia comercial de OCA, hasta ahora el Concesionario del Correo Oficial antes que intentar responder con una política similar de diversificación de productos, parece haber optado por esperar una definición legal en torno a su exclusiva capacidad de dar fehaciencia y así conseguir de hecho una reserva de mercado.
247. En consecuencia y según se anticipó en el párrafo 189 y siguientes, el impacto de la operación sobre el grado de concentración del mercado de carta documento es lo

suficientemente alto como para generar preocupación desde el punto de vista de la competencia, habida cuenta que encontrándose previamente considerablemente concentrado, la operación importa la eliminación de un competidor vigoroso y efectivo y los restantes participantes en el mercado carecen vigor suficiente como para limitar efectivamente que las notificantes ejerzan poder de mercado de modo unilateral o interdependiente.

IV.6.3. Servicio telegráfico nacional

248. Los telegramas nacionales son comunicaciones en las cuales el mensaje es transmitido por cable u ondas y se entregan cerradas en el domicilio del destinatario, por lo que presenta características singulares en términos de rapidez de entrega (en horas)⁶³. Como se mencionó es una forma de comunicación fehaciente, sin embargo existe un uso generalizado de tipo social para saluciones en caso de defunciones, casamientos, etc. para el cual el carácter fehaciente de la comunicación es irrelevante, siendo esta una consideración adicional por la cual no corresponde subsumir el segmento de telegramas y el de carta documento en el mismo mercado relevante. Asimismo existen dos modalidades diferenciadas: telegrama simple y telegrama colacionado.

249. El telegrama simple, es el servicio que usualmente se utiliza para el envío de saluciones (defunciones, casamientos, etc.). CASA ofrece el servicio bajo el nombre de “Telegrama Simple” a los siguientes precios: \$4 para los telegramas de hasta 20 palabras y 18\$ para los de hasta 100 palabras. OCA brinda el servicio bajo la denominación de “Telegramas OCA”, cuyos precios son de \$ 3,95 para un máximo de tres renglones y \$7.9 para una página completa. Asimismo OCA ofrece como opcionales el acuse de recibo y para el segmento corporativo ofrece el retiro en domicilio bajo la denominación de “Telegrama expreso”. CASA, por su parte, atendiendo el segmento de saluciones ofrece servicios como productos diferenciados: teleregalo y teletarjeta⁶⁴.

250. Al respecto, cabe tener en cuenta que de modo análogo a la carta simple de hasta 20 gramos, el telegrama simple de hasta 20 palabras de CASA es un producto que integra el Servicio Universal por lo que su precio se encuentra fijado en \$4 y debe ser provisto obligatoriamente por la firma sobre una base nacional, de acuerdo a lo estipulado en el

⁶³ En el caso del telegrama internacional, los plazos de entrega están sujetos a estándares internacionales, ya que su distribución domiciliaria queda a cargo de los correos oficiales de los países de destino.

⁶⁴ Ambas firmas también ofrecen también el telegrama simple bajo una modalidad denominada telegrama

pliego de concesión. Los restantes servicios telegráficos son de prestación obligatoria, aunque su precio no se encuentra regulado.

251. El telegrama colacionado es aquél en el que se coteja el contenido a entregar con el contenido impuesto por el remitente, de modo que la reproducción es fiel. Se archivan por 5 años y requieren la presentación del DNI del remitente en el momento de admisión por ventanilla. Sólo CASA provee este servicio cuyo precio es de \$12 hasta 20 palabras y de \$54 hasta 100 palabras y debe ser provisto de modo gratuito a los trabajadores.
252. Cabe destacar que debido a dos tipos principales de usos que atienden los telegramas: saluciones sociales de tipo formal y comunicación fehaciente, no puede considerarse que los servicios de telecomunicaciones constituyan un sustituto cercano desde el punto de vista de la demanda de los telegramas.
253. También corresponde puntualizar que, según se demuestra en los Cuadros N° 7 a) y b), dada la existencia de los mismos oferentes en el segmento al público y corporativo, así como también similares participaciones de las empresas en sendos segmentos y similares condiciones producción (más precisamente se trata de una situación de producción multiproducto para la atención de ambos tipos de demanda), esta Comisión ha determinado a los efectos del análisis de esta operación en particular, subsumir ambos segmentos en un mismo mercado relevante.
254. Uno de los rasgos más singulares de este mercado es que haciendo el ejercicio de comparar los precios por palabra (lo que permite, a su vez, equiparar los esquemas tarifarios de ambas empresas) resulta que los precios de OCA son más bajos que los de CASA, incluso en el caso del telegrama simple de 20 palabras cuya tarifa se encuentra regulada.
255. Al respecto se presenta el Cuadro N° 6, donde se realizó el ejercicio de calcular, en base a los precios de lista de las presentantes el costo para el usuario de los telegramas simples de 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90 y 100 palabras⁶⁵. Con respecto al segmento corporativo, se presentan los precios promedios por telegrama aportados por las firmas que, como en los mercados anteriores, sobreestiman de modo poco significativo el precio corporativo de OCA.

múltiple, que consiste en el mismo texto enviado a una lista de diferentes destinatarios.

⁶⁵ La equivalencia entre palabras, renglones y hoja fue aportada por las presentantes a fs 2113: 3 líneas del telegrama OCA contienen aproximadamente 35/40 palabras y 1 página de telegrama OCA contiene aproximadamente entre 100 y 150 palabras.

Cuadro 6º: Comparación de los precios por palabras de los telegramas simples, 1999.

Telegrama simple al público	Precio CASA por palabra, en centavos	Precio OCA por palabra, en centavos	Diferencia de precios, en centavos, por palabra.
10 palabras	40.0	39.5	0.5
20 palabras	20.0	19.8	0.2
30 palabras	25.0	13.2	11.8
40 palabras	18.8	9.9	8.9
50 palabras	22.0	15.8	6.2
60 palabras	18.3	13.2	5.1
70 palabras	20.7	11.3	9.4
80 palabras	18.1	9.9	8.2
90 palabras	20.0	8.7	11.3
100 palabras	18.0	7.9	10.1
Telegrama simple corporativo	Precio prom. CASA en pesos, por telegrama	Precio prom. OCA en pesos, por telegrama	Diferencia de precios, en pesos, por telegrama
Telegrama	7.4	3.3	4.14

256. Del Cuadro N°6 se desprende que para la cantidad de palabras consignada, el telegrama simple al público de OCA es siempre de menor costo que el de CASA y que, incluso, es 0.5 y 0.2 centavos menor que los precios regulados de los telegramas de 10 y 20 palabras, respectivamente, que están comprendidos en el servicio básico universal.

257. Por otra parte, también en el segmento corporativo el telegrama simple de OCA a instituciones y empresas es alrededor de \$4 menor.

258. Se presenta a continuación los Cuadros N° 7 a) y b) con la facturación y participaciones de las notificantes, los índices de concentración económica y su variación como efecto de la operación.

Cuadro N° 7 a): Servicio Telegráfico Nacional, facturación en millones de pesos, por segmento de demanda, 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS Competidores	Total categoría
al público	17.8	0.1	17.9			17.9
a inst.y empresas	22.2	2.5	24.7			24.7
MERCADO	40.0	2.6	42.6			42.6

Cuadro N° 7 b): Servicio telegráfico nacional, participaciones porcentuales por segmento de demanda, 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	HHI anterior a la concentración	Var HHI como efecto de la concentración
al público	99.3%	0.7%	100.0%	0%	0%	9861	1390
a inst.y empresas	89.9%	10.1%	100.0%	0%	0%	8184	1816
MERCADO	93.8%	6.2%	100.0%	0%	0%	8846	1136

259. Los Cuadros N° 7 a) y b) muestran que en este mercado es un duopolio en el cual la única firma que desafía la posición de liderazgo del Correo Oficial es OCA, con una participación especialmente importante en el segmento corporativo. En consecuencia como resultado de la operación notificada este la oferta en este mercado alcanzará una concentración máxima, siendo que el HHI posterior a la operación será de 10.000 puntos, situación correspondiente a la existencia de un solo oferente en el mercado. Cabe destacar que en términos relativos el impacto será mayor en el segmento corporativo.

260. Otra circunstancia que corresponde observar es la inexistencia de otros operadores postales, formales o informales, ni siquiera en el segmento corporativo que constituye un negocio de alrededor de 24 millones de pesos anuales. Esta circunstancia subraya la existencia de algún tipo de obstáculo para la entrada de nuevos competidores.

261. En base a lo precedentemente desarrollado cabe concluir que los elementos adicionales de consideración expuestos en los párrafos 223 y siguientes sobre el “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” y la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo” incrementan la preocupación desde el punto de vista de la competencia ya que en este caso se trata de la eliminación del único competidor del mercado que como se demostró ha logrado su penetración en el mercado a través de menores precios y diferenciación de productos.

262. En consecuencia, el impacto de la operación sobre el grado de concentración del mercado de servicio telegráfico nacional es lo suficientemente alto como para generar preocupación desde el punto de vista de la competencia, habida cuenta que encontrándose previamente considerablemente concentrado, la operación importa la eliminación de un competidor vigoroso y efectivo que ha penetrado en el mercado a través de menores precios e innovaciones en la prestación del servicio incluso con

respecto al segmento regulado, no existiendo otros participantes en el mercado, ni vislumbrándose posibilidades cercanas y ciertas de ingreso de nuevos competidores, ya que estos tendrían que enfrentarse a una firma de mucha mayor envergadura.

IV.6.4. Servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta

263. Con relación a la demanda corporativa, las partes han informado a fs 2112 que los principales operadores postales con los que han competido en procesos de contratación pública o privada son: Correo Andreani S.A., Seprit Postal S.A., Cargo Correo Privado S.A., Transclear, Tac Postal, Mail Express, Correo Bonaerense, Transporte Garrido, Transportes Vidal S.A., Roving, Servicor, Artes Gráficas Rioplatenses S.A., Trans Ban S.A., La Postal S.A., Base Correo Privado S.A., Comparnet S.A. y R.D.Postal S.A.
264. Asimismo, reportan que en el año 2000 han participado conjuntamente en 211 procesos de contratación (fs 2178/2185). Los principales servicios sujetos a contratación fueron por orden de relevancia en términos de número de veces que apareció cada renglón: paquetería, transporte de documentación comercial (bolsines), distribución de correspondencia, correspondencia internacional, finishing postal, carta factura, carta documento, mensajería, distribución especializada y telegramas.
265. Según se anticipó, esta Comisión ha determinado a los efectos del análisis en particular de esta operación, que el conjunto de servicios postales nacionales básicos (carta simple, certificada, expreso y bolsines) y los servicios de distribución especializada de envíos bajo puerta (mailing, carta factura e impresos) provistos a instituciones y empresas pueden ser subsumidos en un mismo mercado relevante de producto, en base a criterios de sustitución desde la oferta.
266. En este sentido, la mayor parte de las firmas que ofrecen alguno de los servicios citados actúa como competidor efectivo o como competidor potencial inmediato en los demás servicios incluidos en el mercado relevante.
267. A su vez, la inexistencia de competidores no inscriptos en los servicios de carta documento, telegramas y distribución especializada de plásticos y otros productos de alta seguridad es el principal factor que se ha tenido en cuenta a los efectos de excluir esos productos del mercado bajo análisis y constituirlos en mercados relevantes en sí mismos. Por otra parte, como se mencionó, la preponderancia de las compañías de ómnibus y transporte en el segmento de paquetería también ha motivado su constitución como mercado relevante separado.

268. Asimismo se consideró conveniente incluir el servicio “respuesta postal paga” que sólo presta CASA, puesto que el mismo puede describirse como un servicio complementario a aquellos mailings que requieren una respuesta del destinatario, cuyo costo está a cargo del remitente. Esta modalidad suele usarse, por ejemplo, para la suscripción a revistas o a otro tipo de servicios, la compra de productos, la contestación de encuestas, etc. para lo cual se proveen sobres o formularios donde reza “franqueo por cuenta del remitente”, o similar.
269. Por otra parte, cabe consignar que las notificantes proveen de modo complementario los servicios de finishing postal⁶⁶ y mail room⁶⁷, respecto de los cuales informan que no pueden ofrecer la facturación asociada a los mismos porque suelen estar incluidos en los precios de los distintos tipos de servicios postales y de distribución especializada (fs 1831/45).
270. Finalmente, corresponde recordar las consideraciones vertidas en los párrafos 168 y siguientes de la sección sobre “Criterios para la definición de los mercados relevantes” por las cuales el mercado geográfico ha sido definido como nacional, puesto que, si bien es cierto que las notificantes compiten con los operadores menores sobre una base regional, no es menos cierto que i) compiten entre sí y con sus principales competidores sobre una base nacional⁶⁸ y ii) las firmas localizadas en una región determinada son potenciales entrantes en buena parte de las demás.
271. Dentro de los principales productos comprendidos en el mercado relevante definido pueden describirse dos grandes conjuntos: por un lado lo que las empresas denominan como “servicios generales” y que comprenden los servicios asimilables a carta simple, certificada y expreso que fueron descriptos en ocasión del análisis del servicio postal básico al público y, por otro lado, los servicios de distribución especializada.
272. Dentro del primer grupo, la demanda corporativa tiende a diferenciar básicamente entre envíos bajo puerta y envíos bajo firma y a especificar tanto lo anterior como los plazos de entrega dentro de los estándares de calidad solicitados en los procesos de contratación. Por otra parte, para el caso del intercambio de correspondencia sobre una

⁶⁶ Se trata de las tareas previas a la imposición de correspondencia consistentes en la impresión, ensobrado y clasificación, entre otras de la misma.

⁶⁷ Se trata de el manejo integral de los grandes volúmenes de correspondencia interna y externa que produce una gran empresa o institución, suele hacerse con personal propio del operador postal pero en instalaciones de la empresa o institución.

⁶⁸ Las estrategias atinentes a posicionar sus marcas y tarifcar sus servicios tienen un horizonte de desarrollo e

base regular entre diversas plantas, sucursales, puntos de venta, etc. se contrata el servicio denominado “bolsines” o TDC (transporte de documentación comercial) que consiste en el intercambio de la precitada documentación en bolsas y el mismo se tarifica por límites de peso y no por número de piezas.

273. Dentro del segundo conjunto se agrupan los envíos destinados a un gran número de clientes o potenciales clientes como mailing, carta factura y distribución de impresos, que comparten la característica de tratarse de envíos de grandes volúmenes de correspondencia en forma simultánea o en un período restringido de tiempo por parte de un mismo remitente o gran impositor, bajo la modalidad de entrega bajo puerta.

274. Los precitados servicios se diferencian en cuanto al contenido del envío: en el primer caso suele tratarse de publicidad, información institucional o comunicaciones comunes a todos o parte de los clientes⁶⁹, en el segundo de envíos con vencimiento para el pago de servicios⁷⁰ y en el tercero de revistas, catálogos y similares⁷¹. En cuanto a sus plazos de entrega, los mismos son convenidos con el oferente y son de especial importancia en el caso de la carta factura, porque del adecuado diseño logístico de los plazos de entrega depende que la factura llegue al cliente, previamente a su vencimiento.

275. A través de este servicio de distribución especializada de envíos bajo puerta, por ejemplo, las empresas de servicios públicos hacen llegar sus facturas a los usuarios, los bancos, los resúmenes de cuentas bancarias y de tarjetas de crédito, las AFJP, los informes cuatrimestrales, las empresas de medicina prepaga y seguros, sus facturas, etc. También es el medio indicado para la distribución de revistas, catálogos, etc., así como también para la distribución de publicidad.

276. Se presenta a continuación el Cuadro N° 9 a) con la facturación por segmento de las notificantes y los competidores, en base a las estimaciones provistas por las mismas a fs 1831/1845.

implementación nacional.

⁶⁹ Mailing: comprende envíos de grandes volúmenes de correspondencia de forma simultánea o en un período restringido de tiempo por un mismo impositor. Su utilización más difundida consiste en el envío de publicidad. El mailing puede ser nominado o innominado, en el primer caso va dirigido a un destinatario en particular y en el segundo no se determina un destinatario sino una zona geográfica de distribución.

⁷⁰ Carta factura puede definirse como el envío simple que contiene documentos con vencimientos. Su uso más extensivo es el de envío de facturas, liquidaciones de servicios, impuestos, resúmenes de tarjetas de créditos y de cuentas bancarias.

⁷¹ Impresos: son envíos que contienen reproducciones gráficas, mecánicas o electrónicas. Mediante este servicio se remiten, usualmente, revistas, periódicos, libros, catálogos, folletos, videos y cassettes, que contienen comunicaciones no personalizadas o confidenciales y usualmente circulan al descubierto. En esta categoría se incluyen las impresiones que lleven signos de cecografía (grabaciones destinadas únicamente al uso de

Cuadro N° 9 a): Servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta, facturación en millones de pesos, por servicio, 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS Competidores	Total categoría
Carta simple	45.7	5.8	51.5	42.96	34.31	128.8
Carta certificada	48.3	20.2	68.5	146.1	116.6	331.3
Carta expreso	5.8	4.5	10.3	32.1	25.53	67.9
Bolsines	22.8	35.4	58.2		19.4	77.6
Mailing	5.6	4.5	10.1	34.3	30.3	74.7
Carta factura	49.1	95.1	144.2	92.7	95.4	332.4
Publicaciones/impresos	17.3	3.6	20.9	18.1	12.5	51.5
Resp.postal paga*	1.1	0.0	1.1			1.1
MERCADO	195.7	169.0	364.8	366.2	334.0	1065.3

277. El primer resultado singular que se deduce del Cuadro N° 9 a) es que tanto CASA como OCA obtienen una facturación global similar en este mercado (algo más de \$ 150 millones cada una), a pesar de las notables diferencias en términos de capacidad de distribución y cobertura geográfica de las mismas.

278. Asimismo se muestra que los segmentos de carta factura, carta certificada y carta simple son los más importantes para CASA (conjuntamente representan el 73% de su facturación en este mercado), seguidos de bolsines e impresos, mientras que mailing y respuesta postal paga resultan marginales. Para OCA los segmentos más importantes son carta factura y bolsines (conjuntamente representan el 77% de su facturación en este mercado), seguidos de carta certificada, siendo el resto también de poca relevancia. En consecuencia carta factura será el principal negocio en este segmento de las presentantes y representará por sí solo cerca del 40% de la facturación conjunta en este mercado.

279. También puede observarse la importancia que las estimaciones de las notificantes atribuyen a los competidores informales en este mercado. Resulta llamativo que a estos competidores, en general empresas de escasa envergadura, se les asigne en conjunto una facturación superior a la de los otros competidores formalmente registrados y a la facturación conjunta de CASA y OCA.

personas no videntes), siendo en ese caso el servicio gratuito por parte de CASA.

280. Ello se debe a que las partes consideraron una facturación promedio por empresa para las firmas no inscriptas igual que para los competidores inscriptos, lo cual constituye una sobreestimación de la participación de mercado de los competidores informales. Esta sobreestimación se ve amplificada por el número de competidores no inscriptos que las partes utilizaron en sus cálculos (347) que es muy superior a la informada por la CNC (190).

281. Se presenta a continuación el Cuadro N° 9 b) con las participaciones por segmento de las notificantes y sus competidoras, con la variación esperable en puntos del índice de concentración como resultado de la operación.

Cuadro N° 9 b): Servicio postal a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta, participaciones porcentuales, por servicio, año 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	Var HHI como efecto de la concentración
Carta simple	35.5%	4.5%	40.0%	33.4%	26.6%	327
Carta certificada	14.6%	6.1%	20.7%	44.1%	35.2%	178
Carta expreso	8.5%	6.6%	15.2%	47.3%	37.6%	113
Bolsines	29.4%	45.6%	75.0%	0%	25.0%	2681
Mailing	7.5%	6.0%	13.5%	45.9%	40.6%	90
Carta factura	14.8%	28.6%	43.4%	27.9%	28.7%	847
Publicaciones/impresos	33.5%	7.0%	40.5%	35.1%	24.2%	472
Respuesta postal paga*	100.0%	0%	100.0%	0%	0%	0
MERCADO	18.4%	15.9%	34.2%	34.4%	31.4%	585

282. El cuadro N° 9 b) muestra que en el segmento de bolsines, no existiendo participación de los competidores no registrados y dada la importante presencia de las notificantes, la participación conjunta es mayor que en los restantes segmentos y en consecuencia la concentración de la oferta aumenta sustancialmente como efecto de la operación (el HHI se incrementa en 2681 puntos). Se trata de un segmento liderado por OCA ya que la contratación de este servicio en buena parte se encuentra asociada a la contratación del servicio de clearing que realizan los bancos, donde esta firma, tiene una participación cercana al 100%.

283. El siguiente segmento que recibe un impacto de importancia es, consistentemente con los resultados que se observaron del Cuadro N° 9 a), carta factura donde previamente a la operación las notificantes estiman una participación de cerca del 15% para CASA y del 29% para OCA, por lo que como efecto de la misma pasarán a tener una participación conjunta estimada del 45%. En consecuencia la concentración de la

oferta de este servicio se incrementa sustancialmente en alrededor de 847 puntos del HHI.

284. También los segmentos de impresos y carta simple sufren un aumento relevante en la concentración de la oferta y en menor medida los segmentos de carta certificada, expreso y mailing, siendo estos últimos los que evidenciarían una mayor competencia por parte de los operadores tanto informales como formales.
285. Como resultado agregado del impacto en términos de concentración de la oferta en este mercado resulta que el HHI aumenta 585 puntos, variación que en términos internacionales despierta preocupación desde el punto de vista de la competencia.⁷²
286. Llegado este punto, corresponde evaluar la importancia cualitativa de las presentantes atribuible al reconocimiento de marca, trayectoria y capacidad de prestar servicios integrales, así como también en razón tanto de la variedad de servicios que integran su cartera de productos como de la cobertura geográfica de su red, situación que no resulta simétrica para buena parte de los restantes operadores.
287. Esta asimetría en relación a sus competidores es especialmente importante dado que este mercado es donde se constata el mayor grado de diferenciación de productos en relación al resto de los mercados relevantes, siendo éste un factor de relevancia a tener en cuenta en el análisis del impacto de concentraciones económicas debido al poder de mercado asociado a la existencia de diferenciación de productos.
288. Al respecto corresponde consignar que, del conjunto de factores de diferenciación de productos oportunamente descriptos en términos de calidad (plazo, seguridad y cobertura geográfica de la entrega) y precio, la cobertura geográfica de las redes de distribución es el factor que implica una mayor asimetría entre las principales empresas del sector (CASA, OCA, Andreani y Seprit) y los restantes operadores postales.
289. Las precitadas firmas son prácticamente las únicas con capacidad de hacer distribuciones masivas sobre una base nacional, lo que resulta crítico para empresas cuyos clientes se encuentran distribuidos a lo largo de todo el país (como las telefónicas).

⁷² La FTC es el organismo que utiliza la variación del HHI como criterio para evaluar el aumento de concentración en los mercados y considera que variaciones superiores a 100 puntos en mercados previamente poco concentrados y variaciones superiores a 50 puntos en mercados previamente concentrados, son motivos de preocupación desde el punto de vista de la competencia.

290. Asimismo, también son factores específicos de diferenciación la capacidad de distribución que está dada por la infraestructura instalada de transporte, clasificación y distribución y en menor medida, y dependiendo del servicio que se contrate, por la experiencia y conocimiento del negocio y el reconocimiento de marca.
291. Así, por ejemplo, las participaciones de mercado estarían mostrando una menor sensibilidad de la demanda respecto de la marca, la trayectoria y la cobertura geográfica en el segmento de mailing, cuyo radio de distribución suele ser local o regional y los estándares de seguridad requeridos no demasiado altos, mientras que la sensibilidad sería mayor en i) los segmentos de carta factura y bolsines donde el know how logístico y la capacidad de distribución cobran mayor relevancia y ii) carta simple, certificada y expreso, donde la amplitud de la cobertura geográfica de la distribución puede resultar de especial interés para los clientes.
292. En consecuencia, debido a que las notificantes cuentan con un portafolio de productos capaz de atender todas las necesidades de comunicación postal de las instituciones y empresas, están en condiciones de presentar ofertas en todos los renglones de las licitaciones, concursos u otras formas de contratación y, asimismo, compiten por renglones con un conjunto de oferentes registrados y no registrados como operadores postales, con diferente grado de especialización y cobertura geográfica.
293. Al respecto corresponde observar que, si bien buena parte de la demanda corporativa de servicios postales puede ser atendida sin necesidad de sostener una red pública de alcance nacional porque los usuarios requieren servicios de comunicación en un área geográficamente restringida (lo que explica la importante presencia que tiene en este segmento las firmas que estarían operando irregularmente y otros operadores postales de menor envergadura en términos de su capacidad de distribución y cobertura geográfica del servicio), el hecho de poseer una red postal propia de alcance nacional le ha permitido a OCA y a operadores menores como Andreani, diferenciarse en la percepción de la demanda.
294. Esto es así porque, por un lado están en condiciones de ofrecer un servicio integral y ofertar en cada uno de los rubros que se licitan y, por otro lado han logrado un reconocimiento público de su marca y de su empresa, lo que facilita que sean invitados a participar en los procesos de contratación. En consecuencia, corresponde notar que la presencia nacional resulta en una ventaja competitiva a la hora de participar en los precitados procesos de contratación debido al aprovechamiento que los oferentes

pueden hacer de las economías de escala en el consumo (*network externalities*) presentes en las decisiones de consumo de al menos parte de la demanda corporativa.

295. En base a lo hasta aquí expuesto, es posible concebir la existencia de un grupo significativo de consumidores para los cuales los productos de las notificantes constituyen sus primeras alternativas de consumo o, dicho de otra manera, que sus productos ocupan posiciones adyacentes en un espacio (virtual) de producto constituido por una gama de combinaciones posibles de calidad y precio de la prestación y cualidades del prestador.
296. En consecuencia, cabe esperar que el manejo coordinado de las estrategias comerciales de sus productos potencie el poder de mercado propio de la diferenciación de productos preexistente y posibilite un aumento significativo y sostenible en el tiempo de sus precios, dependiendo de la capacidad de respuesta de empresas como Andreani y Seprit.
297. En otro orden de cosas, también corresponde tener presente que las firmas tendrán incentivos para comportarse estratégicamente y distorsionar en su beneficio las condiciones de competencia en el mercado de servicios postales básicos a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta mediante el aprovechamiento de los ingresos que obtengan de las posibles conductas restrictivas o distorsivas de la competencia en todos o algunos de los otros mercados relevantes.
298. Como contrapartida a las observaciones precedentes, corresponde señalar que la inexistencia de barreras de tipo legal que impidan o limiten la entrada de nuevos competidores al mercado en general y a cada tipo de servicio en particular es un importante mecanismo de disciplinamiento y ha resultado en la entrada de nuevos operadores con combinaciones de precio y calidad que han logrado captar segmentos importantes de la demanda corporativa, empujando los precios hacia la baja, según se describió en ocasión de la descripción de la evolución histórica de la industria en la Argentina.
299. Al respecto, corresponde tener especialmente en cuenta que la inexistencia de disposiciones legales que condicionen la capacidad de los operadores de brindar todos y cada uno de los servicios agrupados en este mercado, es la precondition básica que permite agrupar los servicios según el criterio de sustitución desde la oferta en un mismo mercado relevante y la consecuente medición del aumento de la concentración en términos de variación de un HHI que es el resultado combinado de las variaciones observadas en cada servicio en particular.

300. Por ello, si como resultado del actual proceso de revisión del marco regulatorio que los organismos competentes están llevando a cabo, resultara un criterio regulatorio más restrictivo en cuanto a las condiciones para ofertar todos o alguno de los servicios agrupados, la variación en 585 puntos del HHI atribuible a la operación bajo análisis, subestimaría significativamente el impacto de la misma en, por ejemplo, el segmento de carta factura, donde el aumento de la concentración es de 847 puntos.
301. Finalmente, corresponde llamar la atención sobre lo informado por las presentantes respecto de su estrategia comercial futura, donde reportan que OCA se especializará en la atención de la demanda corporativa, mientras que CASA hará lo propio en los servicios prestados de modo ocasional al público en general.⁷³
302. En consecuencia, CASA dejará de actuar como competidor en el segmento corporativo, posición que estuvo defendiendo o mejorando desde el momento en que se hizo cargo de la concesión del Correo Oficial mediante importantes reducciones de precios: entre 1997 y el primer semestre del 2000, CASA informa reducciones de 12%, 4,7%, 29,4%, 31,3% de los precios promedio a instituciones y empresas en carta simple, certificada, expreso y rápida, respectivamente y de 11,9%, 15,9% 13,2%, 18,7% y 29,5% en mailing innominado, mailing nominado⁷⁴, impresos, carta factura y respuesta postal paga, respectivamente (fs 2156).
303. En síntesis, aún en las actuales condiciones de ausencia de restricciones legales para ofertar cualquiera de los servicios agrupados en el mercado de servicios postales básicos nacionales a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta, la operación importa la eliminación de un competidor fuerte y eficaz cuya cartera de productos es la primera alternativa de consumo de buena parte de los usuarios corporativos que hoy optan por los servicios de OCA y al que cabe atribuir en buena parte la baja de precios e innovación del mercado, mientras que la capacidad de

⁷³ A fs. 2202 reportan que “CASA se focalizaría en servicios prestados de modo ocasional al público en general, individuos y empresas, que no requieran exigencias específicas (por ejemplo, carta simple nacional e internacional, carta certificada, carta rápida, carta expreso, carta documento, servicios telegráficos, casilla de correo, respuesta postal paga, filatelia, encomiendas simples internacionales y mailing innominado y en servicios que son prestados preferentemente por CASA (por ejemplo: cecogramas, giros/envíos de dinero nacionales e internacionales, pagos por cuenta de terceros, cobros por cuenta de terceros, servicios contrarreembolsos, EMS y servicios electorales). Oca se focalizaría en servicios especializados y a medida del cliente (por ejemplo: mailing nominado, resúmenes, extractos, tarjetas de crédito, identificaciones personales, publicaciones, finishing postal, servicio de mail room, órdenes de servicio, logística, courier internacional, clearing bancario y transporte de documentación comercial)”

⁷⁴ Mailing nominado es aquél que va dirigido a un destinatario específico, con nombre y apellido, mientras que mailing innominado es el dirigido a un conjunto de domicilios de una zona especificada (suele usarse para publicidad).

disciplinamiento de los restantes prestadores se reducirá en términos relativos, dado que tales operadores enfrentarán a una firma cuantitativa y cualitativamente muy superior.

IV.6.5. Distribución de plásticos

304. Para atender necesidades especiales de la demanda corporativa las notificantes han desarrollado un servicio especializado para los envíos que contienen productos de alta seguridad, como tarjetas de crédito, documentos de identidad, cédulas y pasaportes, que por sus características particulares requieren de un estándar de seguridad superior al de los restantes servicios postales que se ofrecen en el mercado, cuyas características específicas suelen ser acordadas con los clientes. Asimismo, los contratos suelen incluir el servicio de finishing postal, que consiste en el plegado, ensobrado y etiquetado del producto a enviar.
305. Las características en términos de seguridad, servicios complementarios y modalidad de contratación de estos servicios especializados permiten inferir que su grado de sustitución es bajo desde el punto de vista de la demanda en relación a los productos que constituyen la oferta clásica de la distribución especializada, en tanto apuntan a satisfacer necesidades muy particulares de un conjunto reducido de clientes: bancos y tarjetas de crédito, principalmente.
306. Por otra parte, también desde el punto de vista de la oferta puede deducirse la existencia de condiciones singulares en relación a la eficaz prestación del servicio y de fuertes requisitos de confiabilidad y respaldo para satisfacer las exigencias de la demanda, lo que se evidencia en la ausencia de operadores informales en este segmento así como también la reducida participación de otros operadores postales debidamente registrados. Es en base a las consideraciones específicas precedentes que esta Comisión ha determinado que la distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad constituye por sí misma un mercado relevante a los efectos del análisis de la concentración económica notificada, entendiendo que es esta definición la que mejor permite inducir sus efectos sobre las condiciones de competencia y la posible afectación del interés económico general.
307. CASA ofreció el servicio de distribución de plásticos a un precio promedio de \$3,15 durante el año 1999, mientras que OCA hizo lo propio a un precio promedio de \$3,44 para el caso de los plásticos y de \$ 4.17 para el caso de cédulas y pasaportes (CASA sólo distribuyó 12.000 unidades por este último concepto durante los meses de enero y febrero de 2000).

308. Según fue consignado en los Cuadros N° 1 y N° 2 la facturación del mercado de distribución de plásticos es de alrededor de \$18 millones, de los cuales aproximadamente \$12 millones corresponden a OCA, \$4 millones a CASA y los restantes \$2 millones a otros operadores postales. En consecuencia las participaciones de OCA y CASA ascienden al 67% y 21.6%, respectivamente.
309. Como resultado de la operación, la participación conjunta de las firmas será de casi el 89%, situación que podría resultar en una posición dominante del grupo adquirente en este mercado. En consecuencia, puede afirmarse que el mercado de distribución de plásticos, que previamente a la operación presentaba un alto grado de concentración de la industria (un índice mínimo de concentración de 4982 puntos), estará aún más concentrado en tanto el HHI resultante de la operación será 2903 puntos mayor y se aproximará a su máximo de 10.000 puntos correspondiente a la situación de monopolio.
310. En relación a los elementos adicionales de evaluación enunciados en los párrafos 223 y siguientes sobre el “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” y la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo”, corresponde señalar que las precitadas participaciones de mercado muestran que CASA es el principal competidor de OCA en este mercado, ofreciendo el servicio a un precio promedio menor y presentando al menos los mismos estándares de confiabilidad y respaldo comercial, logístico y tecnológico.
311. Otras firmas de reconocida trayectoria han podido participar de este mercado, como Andreani y Seprit (quien recientemente ganó la licitación del Banco Provincia de Buenos Aires para la distribución de Visa y Mastercard⁷⁵), lo que se ha traducido en la precitada participación conjunta del 11%. Al respecto, corresponde observar que tratándose de firmas de menor experiencia en el negocio de distribución de plásticos, su competitividad radica en la capacidad de brindar una ecuación de calidad y precio lo suficientemente conveniente desde el punto de vista de los usuarios como para compensar el peso en términos de conocimiento del negocio, confiabilidad y capacidad logística de las presentantes.
312. En base a las consideraciones precedentes, cabe concluir que la ponderación de los elementos propuestos en el precitado documento agravan desde el punto de vista de la competencia la ya preocupante prognosis que resulta de la fuerte concentración de la oferta debida a la operación bajo análisis, porque la misma importa la coordinación de la

estrategia comercial con el principal competidor (hasta incluso su salida del mercado de acuerdo al plan de negocios informado a fs 2134 y 2202) y los restantes competidores, siendo numéricamente reducidos se enfrentarán a una firma sustancialmente mayor, no sólo en cuanto a su capacidad de prestación de servicios, sino también, y más importante, en cuanto a su capacidad de influir en el mercado.

IV.6.6. Carta Simple Internacional

313. La actividad de la industria postal a nivel internacional básicamente comprende la distribución masiva de distintos tipos de piezas postales (cartas, documentos, impresos, libros y pequeños paquetes) a través de las fronteras nacionales.
314. Dado que CASA no tiene exclusividad en la prestación de servicios postales internacionales, actualmente enfrenta la competencia de OCA en el segmento de carta simple internacional. En cambio en el resto de los servicios que conforman el servicio postal internacional estándar (carta certificada, encomiendas y distribución de impresos), el Correo Oficial es el único oferente, motivo por el cual esta Comisión ha determinado que los mismos no forman parte del mercado relevante. Por otra parte, en vistas de que los mismos oferentes atienden tanto la demanda pública⁷⁶ como la corporativa y a partir de similar proceso de producción, no se consideró necesario diferenciar los mercados por grupo de consumidores.
315. El servicio de carta simple internacional se realiza por encaminamiento aéreo o por superficie, dependiendo del país de destino y la distribución domiciliaria se realiza bajo puerta, sin confirmación de su recepción, ni registración, ni certificación de su emisión. Es el servicio postal de distribución masiva de correspondencia de contenido epistolar y/o documentación hacia o desde el exterior del país por encaminamiento aéreo o por superficie.
316. El servicio “Cartas y Tarjetas Postales Simples” de CASA es tarifado en razón del peso del envío y del tipo de encaminamiento vía superficie o aéreo. Del cuadro de tarifas aportado por la firma surge que el precio promedio de los envíos vía superficie es de \$31 centavos cada 20 gramos⁷⁷. El mismo servicio prestado vía aérea presenta idénticas

⁷⁵ Audiencia testimonial fs 1961/3

⁷⁶ Que oportunamente definimos como el conjunto de usuarios (individuos, empresas e instituciones) que realizan sus envíos a los precios de lista al público, o sea a través de las redes postales nacionales de acceso al público masivo.

⁷⁷ Los pesos mínimo y máximo son de 20 gramos y 2 kilos y sus respectivos precios al público son \$1 y \$14,75.

tarifas para los países limítrofes, mientras que al resto de América o al resto del mundo, los precios promedio al público que surgen del cuadro tarifario son cada 20 gramos de \$43 centavos y \$51 centavos, respectivamente⁷⁸. Por otra parte cabe destacar que el precio promedio o ingreso medio por pieza que resulta de los volúmenes distribuidos y la facturación asociada a este segmento es de \$2,08 para la demanda pública y de \$2,02 para la demanda corporativa, según consta a fs 2150/1.

317. OCA ofrece un servicio análogo a la carta simple internacional de CASA denominado "OCA Simple Internacional", para los envíos de hasta 50 gramos. La prestación la realiza a través de una red propia que se extiende a algunas de las principales ciudades de América, como Miami, Nueva York, Los Angeles, Montevideo, Santiago de Chile, Lima, San Pablo, Río de Janeiro, México DF, Santo Domingo, Guatemala, Panamá, y Caracas, y corresponsales en el resto del mundo⁷⁹. La firma ofrece un precio único al público de \$3,70 por pieza.

318. Se presenta a continuación el Cuadro N° 10 a) y b) con la facturación de las notificantes, las participaciones de mercado y los índices de concentración de la oferta, por segmento de demanda.

Cuadro N° 10 a): Carta simple internacional, facturación en millones de pesos, por segmento de demanda, 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS Competidores	Total categoría
Al público	12.1	0.3	12.4	0	0	12.4
A instituciones y empresas	0.6	0.3	0.9		0	0.9
MERCADO	12.7	0.6	13.3	0	0	13.3

⁷⁸ El primero varía para los mismos pesos mínimo y máximo entre \$1.25 y \$23.75, mientras que el segundo entre \$1.50 y \$27.25.

⁷⁹ Site oficial de la empresa.

Cuadro N°10 b): Carta simple internacional, participaciones porcentuales, por segmento de demanda, 1999.

SERVICIOS	CASA	OCA	CASA + OCA	Competidores NO INSCRIPTOS	OTROS competidores	HHI mínimo anterior a la concentración	Var HHI como efecto de la concentración
Al público	97.5%	2.5%	100%	0%	0%	9513	488
A instituciones y empresas	67.0%	33.0%	100%	0%	0%	5578	4422
MERCADO	95.4%	4.6%	100%	0%	0%	9129	871

319. Los Cuadros N° 10 a) y b) muestran el liderazgo del Correo Oficial en este mercado, aunque considerablemente desafiado por OCA, especialmente, en el segmento de demanda corporativa, donde actualmente su participación de mercado es del 33%. En consecuencia, es justamente este segmento el que sufre un mayor impacto como resultado de la operación, lo que se manifiesta en un aumento de 4422 puntos del HHI.

320. Análogamente a los mercados anteriormente analizados, corresponde tener en cuenta en este caso el “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” y la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo”.

321. Al respecto corresponde señalar que la ponderación de tales elementos agrava desde el punto de vista de la competencia los efectos de la operación bajo análisis en el mercado de carta simple internacional porque importa la eliminación de prácticamente el único competidor existente, de acuerdo a las participaciones de mercado informadas por las propias presentantes⁸⁰.

IV.6.7. Clearing Bancario

322. Se trata de un servicio de alta criticidad debido a los requisitos para el cumplimiento de horarios y seguridad en el transporte, pues de ello depende la entrada en término de los valores en las distintas cámaras compensadoras del país, así como el ingreso a cómputos de la documentación que debe ser procesada para disponer de la información necesaria para la apertura de las operaciones al día siguiente en toda la red de sucursales. Los bancos son exigentes con el prestador puesto que el servicio que prestan es vital en relación con la seguridad que debe tener el banco respecto de los clientes y el Banco Central.

⁸⁰ Andreani también brinda el servicio, a través de un acuerdo con TNT, pero su participación sería menor ya que

323. CASA, entre cuyos clientes cabe mencionar a Banco de Galicia, Mercobank, Banco de Entre Ríos S.A. y Banco de Catamarca⁸¹, ha sido uno de los pocos operadores postales que ha logrado ingresar a este mercado cuya facturación anual es de aproximadamente \$ 61 millones y donde OCA tiene una posición históricamente importante, logrando en 1999 una participación de mercado del 1,6%, según surge de los Cuadros N° 1 y N° 2. Mientras que en conjunto, los restantes operadores tienen una participación del 1,3%, entre los que se puede citar a SERVICIO PRIVADO DE TRANSPORTE S.A. (SEPRIT), cuyos clientes son Banco del Suquía y Banco Empresario de Tucumán (audiencia testimonial fs 1961)⁸².
324. Dada la importante concentración de la oferta de modo previo a la operación, la misma importa una variación en puntos del HHI de poco más de 300 puntos y como resultado de esta variación, el precitado índice tendrá un valor mínimo de 9744 puntos, muy cercano a su valor máximo correspondiente a la posición de monopolio, lo que genera preocupación desde el punto de vista de la competencia.
325. Análogamente a los mercados anteriormente analizados, corresponde tener en cuenta en este caso los elementos estipulados en los puntos IV a) y b) de la Res. SICyM N° 726/99 de Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas sobre el “carácter de los restantes competidores en el mercado relevante” y la “eliminación de un competidor vigoroso y efectivo”.
326. Al respecto corresponde señalar que la ponderación de tales elementos agrava desde el punto de vista de la competencia los efectos de la operación bajo análisis en el mercado de carta simple internacional porque importa la eliminación del principal competidor en términos de participación del mercado, ya que la participación conjunta de los restantes operadores existentes es menor que la de CASA.

IV.7. MERCADOS DE PRODUCTO DONDE NO EXISTEN RELACIONES HORIZONTALES ENTRE LAS FIRMAS

327. A modo de resumen se presenta el Cuadro N° 11 con la facturación correspondiente a aquellos mercados de producto donde sólo CASA se encuentra actualmente presente.

no fue consignada por las notificantes.

⁸¹ Memoria del Balance Contable del año 1999.

⁸² Según lo referido en la audiencia testimonial tomada al representante del Banco Nación de la República Argentina, en la última licitación de clearing sólo se presentaron CASA, OCA y Andreani, a pesar de que la licitación comprendía más de 20 renglones correspondientes a distintos recorridos (circuitos o rutas) que podían ser ofrecidos en forma separada. Resultó adjudicada OCA. (fs 1923).

Con relación a este efecto marginal de la operación esta Comisión entiende que no existen motivos de preocupación desde el punto de vista de la competencia dado que no puede considerarse que OCA constituya un competidor potencial de relevancia en tales mercados.

Cuadro N° 11: Mercados de producto donde no existen relaciones horizontales entre CASA y OCA, facturación en millones de pesos, 1999.

MERCADOS	CASA	OTROS competidores	MERCADO
11) Otros Servicios Postales Internacionales Estándar	9.7	0	9.7
12) Servicio telegráfico internacional	0.3	0	0.3
13) Servicios monetarios (giros postales, telegráficos, bancarios, pagos, cobros y contrareembolsos)	33.9	309.2	376.8
14) Servicio electoral (fuente Strat)	23.4	0	23.4
15) Sellos postales oficiales de la RA	5.3		5.3
TOTAL	72.6	309.2	415.5

328. La facturación de CASA en los mercados consignados en el Cuadro N° 12 es de alrededor de \$73 millones. La facturación global de estos mercados es de alrededor de \$416 millones, de los cuales alrededor del 90% corresponde a la facturación de los servicios monetarios donde CASA tiene una reducida participación de aproximadamente el 9% del mercado.

329. Cabe destacar que la suma de los \$1.838,1 millones correspondientes a la facturación total de los 10 mercados relevantes definidos (ver Cuadro N° 3, página 47) más los \$415,5 millones correspondientes al total facturado en los 5 mercados de producto donde OCA no tiene participación (Cuadro N° 12, precedente), más los \$0,05 millones correspondientes a la facturación del mercado de emisión de sellos filatélicos por parte de operadores postales privados (donde CASA no tiene ni puede tener participación), arroja un total general de \$2.253,7 millones, cifra que según las estimaciones de las presentantes constituye la facturación global del mercado postal en la Argentina. Cabe recordar que las cifras de facturación utilizadas en este análisis son las que surgen de las participaciones por categoría de productos ofrecidas por las presentantes a fs. 1831/45 el día 28/09/2000 y difieren de las presentadas en un primer momento, debido a que las presentantes realizaron reestimaciones. No obstante, en términos globales tal diferencia es menor dado que el primer total general informado fue de \$2.265,1 millones.

IV.8. EVALUACIÓN DE LAS BARRERAS A LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES.

330. El impacto de los cambios en la estructura de la oferta en los mercados relevantes debe evaluarse considerando el grado de desafiabilidad que exhiben, a fin de estimar las posibilidades de ejercicio de poder de mercado. Por ello se procederá a hacer una evaluación de las condiciones de entrada, especialmente respecto de los mercados donde el aumento en el nivel de concentración resulta preocupante desde el punto de vista de la defensa de la competencia.
331. Al respecto, corresponde notar que el ingreso de nuevos competidores al mercado relevante debe ser rápido, probable y significativo para que tenga la potencialidad de contrarrestar un posible ejercicio de poder de mercado originado en la operación de concentración económica analizada. Es decir, que sólo en el caso de que no existan barreras a la entrada que impidan un ingreso rápido, probable y significativo, los efectos perjudiciales de un mayor nivel de concentración derivado de la operación podrán ser neutralizados por la posibilidad de dicho ingreso.
332. Puede afirmarse que las condiciones de entrada para la prestación de servicios postales se caracterizan por la presencia de barreras a la entrada que impiden un ingreso rápido, probable y significativo. Estas barreras no son de tipo legal o regulatorio, ya que en ese sentido -dentro del actual marco regulatorio del sector- sólo se requieren mínimos requisitos a cumplimentar por las empresas ingresantes. En cambio, sí existen barreras "económicas", es decir situaciones o circunstancias del mercado que no hacen previsible una entrada rápida, probable y significativa de nuevos competidores, y que afectan con diferente intensidad la entrada dependiendo del mercado relevante considerado. Dichas barreras, básicamente, son: la necesidad de contar con una red postal de alcance nacional, la marca o reputación en el mercado y un "know how" específico. A continuación se analizarán estas barreras.
333. Respecto de la necesidad de contar con una red postal nacional, la misma supone estructurar un esquema de operaciones que se inicia con la imposición de las piezas postales que cada usuario realiza en los puntos de imposición (sucursales, estafetas, agencias, etc.), su transporte por camioneta o avión (según prioridad del envío) a un centro de tratamiento postal donde se procede a su clasificación (inward), nuevamente su transporte por camioneta o avión hacia otro centro de tratamiento postal para su clasificación para la distribución domiciliaria (outward), su transporte por camioneta o avión hacia el centro de distribución domiciliaria que le corresponda según el destinatario y su distribución final mediante camionetas y carteros.

334. Resulta importante tener presente el origen del proceso de desarrollo de las tres redes postales de alcance nacional existentes hoy día, pues en dicho desarrollo influyeron circunstancias históricas muy particulares. En especial, cabe destacar que el desarrollo de las dos redes postales nacionales privadas (OCA y ANDREANI) fue posible debido a que, en general, la operación de la empresa estatal de correos (primero ENCOTEL y luego ENCOTESA) tuvo un grado de calidad o eficiencia suficientemente bajo como para permitir el surgimiento, prácticamente inédito en el mundo, de dos redes postales nacionales paralelas a la red estatal.
335. Asimismo, también debe resaltarse que dichas redes privadas no surgieron de un momento para el otro, sino que se fueron construyendo paulatinamente a lo largo de varios años. OCA fue fundada en el año 1957, siendo el primer correo privado de la Argentina. Sus operaciones se circunscribían a la prestación del servicio de bolsines con documentación comercial. En el año 1987, ENCOTEL dicta la Resolución N° 927, que establece la división entre servicios "regulares" y "ocasionales" (al público), previendo el ejercicio de ambos por los operadores autorizados. Es en ese año que OCA se transforma en una empresa de correos generales, desarrollándose hasta alcanzar las dimensiones actuales. ANDREANI fue fundada el año 1945 como una pequeña empresa local de transporte de cargas. En el año 1975 edifica su red nacional de tráfico para la distribución de revistas. Recién en el año 1982 nace la división Correo de dicha empresa, aprovechando las líneas de distribución con que ya contaba. Incluso en un comienzo los servicios postales brindados se reducían al transporte de bolsines de correspondencia entre distintas dependencias de las empresas clientes; sólo con posterioridad esta empresa incursiona en servicios postales al público.
336. En cambio, la situación actual es radicalmente distinta a la que prevaleció mientras el servicio oficial de correos fue operado por una empresa estatal. En la actualidad, el servicio oficial de correos se encuentra concesionado a una empresa privada, que opera su red postal con estrictos criterios comerciales.
337. La instalación de una red postal de alcance nacional enfrenta importantes economías de escala y alcance que resultan amplificadas por la existencia de externalidades de red. Las economías de escala están relacionadas principalmente con los costos fijos de distribución y con la densidad de los puntos de recepción y entrega en determinada zona. Así, en las áreas geográficas con menor densidad de la red, los costos fijos son más elevados en relación a los volúmenes comercializados y las economías de escala son mayores, dificultándose su aprovechamiento por parte de una firma entrante.

338. La presencia de economías de alcance implica que una empresa entrante debería ingresar en toda la gama de productos y servicios que ofrecen las empresas instaladas para no enfrentar desventajas competitivas. Ello magnifica el efecto de las economías de escala.
339. Además, las externalidades de red implican la necesidad de que la cobertura de la red sea amplia para que pueda satisfacer las necesidades de sus usuarios, lo cual potencia las economías de escala de la red al incluir áreas cada vez menos densas.
340. Por otra parte debe destacarse que los servicios postales básicos al público, que requieren contar con una red de alcance nacional para poder ofrecerlos, presentan -por diversos motivos- una baja rentabilidad y una tendencia comercial declinante. Efectivamente, de la investigación realizada por esta CNDC se desprende que los actores del mercado perciben dicha tendencia declinante respecto de la importancia comercial de dicho segmento y un incremento en la importancia comercial, por su mayor rentabilidad, de los servicios "a medida", básicamente prestados al sector corporativo. En ese sentido, un mercado que tiende a reducirse, o al menos a no crecer, presenta poco atractivo para el ingreso de nuevos competidores.
341. Las circunstancias mencionadas en los párrafos anteriores, sumadas a la significativa participación de mercado de CASA y OCA en los servicios postales básicos al público, hacen que un nuevo competidor no se encuentre en buenas condiciones para aprovechar las economías de escala y alcance existentes.⁸³
342. Sin embargo, aun cuando sea improbable la entrada de un competidor que montara una red postal nacional propia, cabe analizar la posibilidad de que operadores más chicos se encuentren en condiciones de brindar en forma eficiente o competitiva un servicio de alcance nacional a través de la interconexión con las redes nacionales establecidas.

⁸³ Esta afirmación se ve confirmada por la prueba acumulada durante la investigación realizada. Así, SEPRIT operador postal privado con base en Córdoba, manifestó en audiencia, refiriéndose a los servicios al público, que sería impensable entrar con una red nacional dado que se trata de un negocio donde ya existen importantes competidores (CASA, OCA, ANDREANI). Es importante destacar, que el argumento se está desarrollando como si fueran a quedar únicamente dos redes, una la de CASA, y la otra, la de ANDREANI. Sin embargo, según se desprende de las manifestaciones de las presentantes, la red de OCA seguiría existiendo (aunque con una reducción de sucursales); y dado que la de CASA -en virtud del contrato de concesión- no puede ser desmontada, el mercado seguiría contando con tres redes de alcance nacional, sólo que las dos más importantes (CASA y OCA) estarían bajo un control común. Si ese fuera el caso, es decir la subsistencia de tres redes de alcance nacional, todos los argumentos desarrollados anteriormente se potenciarían en el sentido de indicar una menor probabilidad de entrada.

343. Esta posibilidad exigiría dos condiciones: a) que dichos operadores cuenten con una masa crítica o cantidad de imposiciones suficientes que justifiquen el establecimiento de un acuerdo de reenvío, con los costos de transacción o negociación asociados al mantenimiento de tal tipo de acuerdos;⁸⁴ y que b) los operadores de las redes postales nacionales no utilicen la interconexión de una manera estratégica, es decir como un instrumento para poner en desventaja competitiva a los operadores que soliciten el reenvío de su correspondencia.
344. A este último respecto se hace notar que la mayor parte de los convenios de reenvío que actualmente existen interconectan entre sí a operadores postales regionales que intentan de ese modo poder ampliar su cobertura geográfica de modo de poder ser más competitivos en el segmento de demanda corporativa de servicios postales, que es el segmento de mercado a donde apuntan dichos operadores. Podría suponerse que la alternativa más razonable para que estos operadores incursionen en los servicios al público sería conectarse con la red postal del Correo Oficial, sin embargo este último sólo ha acordado convenios de reenvío con tres operadores postales de los casi 280 que se encuentran registrados, mientras que OCA sólo ha acordado con uno.
345. Con relación a la posibilidad de que la interconexión constituya un medio eficaz del que puedan valerse los operadores postales regionales para competir a nivel nacional con los prestadores que operan redes nacionales, debe decirse que la experiencia internacional no es muy alentadora en ese sentido. Como se explicara en la sección de Antecedentes Internacionales, en la experiencia sueca, y bajo un régimen de libre negociación, los operadores independientes han tenido dificultades para acceder a la interconexión en términos que no impliquen una desventaja competitiva con respecto al operador de la red.
346. Llegado este punto, debe resaltarse que la falta de operatividad de un mecanismo de interconexión eficiente y fluido constituye un elemento central para el análisis de los efectos de la operación, y potencia la fortaleza de las barreras a la entrada de nuevos competidores.
347. Por otra parte, como se mencionó al principio de este título, además de la necesidad de contar con una red postal de alcance nacional, existen otras circunstancias que operan como barreras a la entrada. Dichas barreras están referidas a la marca o

⁸⁴ SEPRIT, cuya actividad se desarrolla dentro del ámbito corporativo, manifestó en audiencia haber realizado una experiencia de prestación de servicios al público en general en Córdoba, pero al cabo de un tiempo debió

reputación en el mercado y a la necesidad de contar con un "know how" específico para hacer hacer funcionar apropiadamente una red de alcance nacional. Ambos elementos representan una inversión con características de costo hundido.

348. El "know how" aludido es el necesario para que los activos físicos y la mano de obra conformen realmente una red de alcance nacional y presten un servicio con los estándares de calidad, confiabilidad y plazos de entrega necesarios. Puede entenderse que este "know how" constituye un costo hundido puesto que la inversión en la adquisición de conocimientos de manejo de tal tipo de red y en la logística específica que hace al proceso operativo es en buena parte irrecuperable si la red se "desmonta". Una prueba de que se requiere de un conocimiento específico para operar tal tipo de red es que en el pliego de licitación de la concesión del correo oficial, el consorcio que se presentara debía contar con el asesoramiento técnico de un operador reconocido a nivel internacional.

349. Respecto de la necesidad de contar con una marca reconocida en el mercado, debe tenerse presente que los envíos postales involucran la entrega de objetos o correspondencia, en muchos casos, de alta sensibilidad tanto para el remitente como para el destinatario. En consecuencia, cabe concluir que, en mayor o menor medida, dependiendo ello de la capacidad o incentivo que tengan los usuarios de conocer la eficiencia, seguridad o calidad del prestador, el reconocimiento de marca desempeña un papel central en el negocio postal.

350. Puede afirmarse, y la investigación realizada por esta CNDC así lo indica, que para el segmento de envíos del público en general, la reputación o marca de la empresa adquiere un papel determinante en la decisión del usuario al elegir el prestador a través del cual cursará su correspondencia, ya que típicamente en este segmento el usuario hace uso del servicio en forma esporádica o en cantidades tales que los costos de probar con otra empresa de menor reputación no serían compensados con los ahorros que de ello podría obtener. Asimismo puede afirmarse que el sector corporativo estaría más dispuesto que el segmento del público en general a utilizar prestadores de menor reputación o marca en el mercado, ya que, en principio, dicho sector tiene, por los volúmenes que típicamente maneja, mayor capacidad e incentivo a indagar e informarse convenientemente sobre la real aptitud operativa del prestador.

351. Ahora bien, la construcción de una marca o reputación dentro del sector postal, esencial para desempeñarse con éxito en el segmento de atención al público en general, y relativamente de menor relevancia para desempeñarse con éxito dentro de los servicios postales al sector corporativo, requiere de importantes inversiones (básicamente en publicidad, campañas, etc.) y de tiempo de permanencia en el mercado, elementos ambos que constituyen costos hundidos, ya que sólo pueden ser recuperados si la empresa continúa operando en dichos mercados. En ese sentido es de conocimiento público, y fue ratificado durante el curso de la investigación de esta CNDC, las importantes y costosas campañas publicitarias (tanto televisivas como por otros medios) que vienen llevando a cabo las empresas de alcance nacional ya establecidas. Asimismo no resulta despreciable el tiempo necesario para que la marca penetre y pueda posicionarse de manera tal de presentar una competencia efectiva a las marcas establecidas.
352. En consecuencia, especialmente respecto del segmento de servicios al público en general, el reconocimiento de marca actúa como una barrera a la entrada para prestadores postales de menor trayectoria y experiencia en el sector.
353. En definitiva, la construcción de una marca o reputación en el mercado representa un importante costo hundido, que genera una restricción al ingreso de nuevos competidores en los mercados de servicios postales.
354. Recapitulando, la caracterización estructural de los servicios postales como una industria de red que presenta importantes economías de escala y alcance (potenciadas por la necesidad de una amplia cobertura geográfica que surge de las externalidades de red), la tendencia comercialmente declinante de los servicios postales al público, la capacidad de las firmas que cuentan con una red de utilizar las condiciones de interconexión en forma estratégica, las inversiones en activos especializados (costos hundidos) tales como el know how específico y el desarrollo de una marca y su posicionamiento, constituyen elementos centrales cuya interacción limita la probabilidad de ingreso rápido y significativo de nuevos competidores.⁸⁵
355. Las barreras a la entrada analizadas precedentemente presentan especial importancia en los siguientes mercados relevantes definidos en el presente dictamen:

⁸⁵ Sobre la importancia de los costos hundidos en la erección de barreras a la entrada, y en general sobre el significado del concepto de barreras a la entrada, pueden consultarse, entre otros, Tirole, J. The Theory of Industrial Organization (1990), Capítulo 8, Shy, O. Industrial Organization - Theory and Applications (1995), Capítulo 8., Cabral, L. Economía Industrial (1997), Capítulo 5.

servicio postal nacional básico al público, carta documento y servicio telegráfico nacional. En ellos contar con una red de alcance nacional, con una marca reconocida y con un know how específico es un requisito prácticamente insustituible para competir con éxito.

356. En el segmento corporativo (especialmente en el mercado relevante definido como "servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta") no es un requisito imprescindible, aunque sí puede constituir una ventaja, contar con una red de alcance nacional, siendo el reconocimiento de la marca un factor importante. La proliferación de pequeñas empresas postales en este mercado y la tendencia declinante de los precios contribuyen a fortalecer la hipótesis de que las barreras al ingreso de competidores son menores en comparación con lo que sucede en los mercados relevantes mencionados en el párrafo anterior.

357. Adicionalmente, en ciertos mercados relevantes existen barreras que afectan en forma particular a dichos mercados. Este es el caso del mercado de carta documento. Con respecto a este mercado, además de la barrera al ingreso referida a la necesidad de contar con una red postal nacional, especialmente en lo que hace a la atención del público en general, debe tenerse presente la controversia que existe en la industria respecto de la facultad exclusiva del Correo Oficial para la prestación de este servicio. Esta circunstancia puede actuar como un factor inhibitorio a la entrada de nuevos oferentes en este mercado, en la medida en que los consumidores pueden abrigar dudas sobre el poder fedatario de los operadores privados.

358. En el mercado de carta simple internacional es importante tener en cuenta que la prestación de este servicio guarda una alta complementariedad con los servicios definidos como "servicio postal básico nacional al público", en el sentido que es altamente improbable que un operador brinde el primero si no brinda estos últimos. Además, la prestación del servicio de carta simple internacional exige que el operador o bien tenga medios propios en el exterior o bien celebre un acuerdo con algún operador extranjero de envergadura.

359. Por otra parte en el mercado relevante definido como "distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad", la reputación de la empresa adquiere una importancia primordial en función de los requisitos de confiabilidad y seguridad que deben satisfacerse, lo cual potencia las consideraciones vertidas respecto de la marca y hace improbable que empresas con poca trayectoria puedan acceder a este mercado.

360. Estos mismos elementos deben tenerse en cuenta para el segmento de clearing bancario, agregándose en este caso las particularidades logísticas respecto de la coordinación y la rigidez de los tiempos de recolección y entrega en orden a su coordinación con la operatoria bancaria, que acentúan la necesidad de contar con un know how específico.

361. En consecuencia esta Comisión entiende que existen barreras a la entrada de nuevos competidores, principalmente en el segmento de servicio postal básico nacional al público, carta documento, servicios telegráficos, carta simple internacional, distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad y clearing bancario, que hacen que el ingreso de los mismos no pueda ser rápido, probable y significativo, como para disciplinar un posible ejercicio de poder de mercado por parte de las empresas involucradas en la operación de concentración notificada.

IV.9. CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DEL IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA.

IV.9.1. Regulación y Defensa de la Competencia.

362. La multiplicidad de elementos que confluyen en la evaluación de la estructura de los mercados de servicios postales y conexos, surgen básicamente de la diversidad de objetivos de política pública involucrados, y es esta diversidad la que constituye la principal fuente de complejidad analítica.

363. Adicionalmente, existen distintos instrumentos de política económica para atender a los diferentes objetivos. En el presente caso, tanto los objetivos como los instrumentos utilizados para el análisis de los efectos de la operación notificada son los que establece la Ley N° 25.156.

364. Sin embargo, como sucede en diferentes industrias de servicios públicos, los servicios postales exhiben un área de intersección entre instrumentos regulatorios específicos del sector e instrumentos regulatorios generales basados en la defensa de la competencia.

365. En este tipo de actividades resulta frecuente observar que se persigan objetivos similares como el control de la estructura de mercado para la prevención de conductas restrictivas de la competencia a través de instrumentos diversos como las normas regulatorias específicas de la actividad que restringen la integración vertical y promueven el acceso abierto (como por ejemplo en los servicios de transporte de gas y electricidad) o establecen las condiciones de entrada de nuevos competidores (como en el caso de

los servicios postales) y el análisis de los efectos de las operaciones de concentración económica que establece la Ley de Defensa de la Competencia.

366. El presente dictamen utiliza un enfoque cuyo objetivo es la defensa de la competencia según los términos de la Ley 25.156, y toma como variables exógenas las restricciones regulatorias vigentes. Sin embargo debe notarse que las posibles modificaciones de las normas regulatorias no son neutrales desde el punto de vista de los efectos del análisis efectuado por esta CNDC.
367. En el contexto descripto, 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, aún cuando pueden ser consideradas como objetivos válidos de política pública, no se encuentran incluidos en el alcance del análisis aquí desarrollado, el cual se focaliza en los efectos que sobre la competencia y el interés económico general pudieran resultar de la operación de concentración notificada.
368. Una particular mención merecen algunos argumentos, que surgen de la interpretación de la información obrante en el expediente, según los cuales la operación bajo análisis permitiría asegurar la prestación del “servicio universal” y superar la situación de crisis en que se encuentra el operador público.
369. Con respecto a este último punto, existe en la normativa y jurisprudencia internacional acerca del control previo de fusiones y adquisiciones, una etapa dentro del proceso secuencial de análisis de los posibles efectos anticompetitivos de la operación, que contempla las condiciones financieras de algunas de las partes involucradas en la misma. Esta etapa del análisis, a veces denominada “failing company defense”, permitiría que la operación progrese, a pesar de generar mayor concentración y aun cuando existan barreras a la entrada, si se cumplen determinadas condiciones. Cabe destacar, sin embargo, que las condiciones para que proceda el argumento de la “failing company defense” son muy restrictivas y, en consecuencia, el mismo es aplicado por los órganos “antitrust” y la justicia en forma muy restringida⁸⁶.

⁸⁶ Véanse, para el aspecto normativo, 1992 Merger Guidelines de los Estados Unidos, 5.1 y Merger Enforcement Guidelines del Canadá, 4.4. Para el aspecto jurisprudencial, FTCv. Great Lakes Chem. Corp., 528 F.Supp. 84,96-98 (N.D.Ill.1981); Granader v. Public Bank, 281 F.Supp. 120 (E.D.Mich.1967), cert.denied, 397 U.S. 1065, 90 S.Ct. 1503 (1970); United States v. M.P.M., 397 F.Supp- 78,96 D.Colo.1975).

370. De todas formas debe tenerse en cuenta que la función del mencionado argumento no es la de tornar permisibles operaciones que den lugar a la creación o aumento de poder de mercado; sino que, por el contrario, la figura de la "failing company defense" permite establecer que los posibles efectos anticompetitivos de la operación no son atribuibles a esta última cuando no existen alternativas a la misma que resultarían en el mantenimiento de un mayor nivel de competencia en el mercado relevante.
371. Además, las condiciones para la procedencia de la "failing company defense" no se limitan a la determinación de la probabilidad de quiebra o salida de la empresa en cuestión. Así, por ejemplo, las Merger Enforcement Guidelines de Canadá exigen, además, para que se pueda concluir que la operación no aumentará o creará poder de mercado, que se cumplan todas las siguientes condiciones: a) que no exista la alternativa de un comprador preferible desde el punto de vista competitivo (un "no competitively preferable purchaser"); b) que la empresa en cuestión probablemente no permanezca en el mercado ni siquiera bajo un proceso de reconversión ("retrenchment"); y c) que la liquidación de la empresa en cuestión no resulte en un nivel significativamente más alto de competencia en el mercado que si la operación de concentración tuviera lugar (p. ej. si la liquidación facilitara la entrada o la expansión de actuales o potenciales competidores para competir en un mayor grado por los clientes o activos de la firma fallida que si esta se fusionara con el adquirente de la operación notificada).⁸⁷
372. Lo señalado en el párrafo anterior resulta suficiente para concluir que la mencionada defensa no es aplicable a la operación analizada. Efectivamente, en el caso bajo análisis CASA, la empresa que supuesta o conjeturalmente se encontraría en una situación de probable salida del mercado, reviste únicamente la condición de actual concesionario del servicio oficial de correo de la República Argentina, siendo el concedente el Estado Nacional. Es decir, que el servicio oficial de correos es un servicio público que el Estado Nacional indefectiblemente debe prestar, habiendo decidido hacerlo a través de la modalidad de la concesión. En consecuencia, ante una supuesta incapacidad del actual concesionario, CASA, que lo llevara a un incumplimiento del contrato de concesión

⁸⁷ En rigor las Merger Enforcement Guidelines de Canadá no sólo prevén la situación de probable quiebra sino también la salida de la empresa en razón de otros motivos (la Sección 4.4, que tratan el tema, se titula "Business Failure and Exit"). Estas Guidelines pueden consultarse en <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ct01255.html>. Asimismo la Federal Trade Commission, en la fusión Boeing / Mc Donnell Douglas (1997) utilizó un argumento de probable "salida" del mercado de Mc Donnell Douglas, próximo pero no exactamente igual al de la "failing firm defense", para autorizar dicha operación. A este respecto puede consultarse Pitofsky, Robert (2000). "EU and US Approaches to International Mergers - Views from the U.S. Federal Trade Commission", disponible en la página Web de la Federal Trade Commission.

firmado con el Estado Nacional (aprobado por Decreto Nº 840/97), éste cuenta con la facultad de rescindirlo según los términos previstos en el mismo contrato (punto 30) y adjudicar la concesión a un nuevo concesionario.⁸⁸

373. Es de destacar que el mencionado contrato de concesión, para resguardar la continuidad del servicio público, prevé que una vez finalizada ésta, incluyendo el caso de rescisión, se producen los siguientes efectos: a) Bienes muebles: el concesionario debe ceder gratuitamente al concedente la totalidad de los bienes muebles con que venía prestando los servicios, a fin de posibilitar la continuidad de las prestaciones por parte del Correo sin que varíe el nivel de calidad de las mismas (punto 19.2). Esto incluye los muebles incorporados por el concesionario de acuerdo al compromiso de inversión establecido en el punto 6.4 del contrato (puntos 26.1, 27 y 30.2). b) Bienes inmateriales: finalizada la concesión, la razón social utilizada por el concesionario deberá ser modificada, cesando el uso de la denominación "Correo Argentino" en el plazo de 90 días (punto 19.5), su logotipo y otras marcas del Estado Nacional cuyo uso y goce tuviera el concesionario (puntos 12 inc. d), 19.5 y Anexo C). c) Bienes inmuebles: cesa el comodato otorgado al concesionario de los bienes propiedad del Estado Nacional. El concedente, si así lo deseara, podrá adquirir para sí la propiedad de aquellos inmuebles propiedad del concesionario. Los bienes inmuebles incorporados por el concesionario de acuerdo al compromiso de inversión establecido en el punto 6.4 del contrato pasan al Estado Nacional sin ninguna compensación (puntos 26.1, 27 y 30.2). d) Personal: salvo las excepciones previstas en el contrato, la totalidad del personal del concesionario pasa al concedente (punto 26.3).

374. En consecuencia, en caso de finalización de la actual concesión otorgada a CASA, el Estado Nacional recupera los activos y recursos humanos sobre la base de los cuales se presta el servicio oficial de correos, encontrándose, desde luego, en condiciones para llamar a una nueva licitación para la selección del nuevo concesionario.⁸⁹ En ese sentido el contrato de concesión firmado con CASA establece que el concesionario deberá restituir al concedente todos los servicios que recibió, con los desarrollos y adelantos

⁸⁸ Por lo demás, debe señalarse que la probabilidad de salida del mercado es la primera cuestión a ser demostrada, y que en la presentación efectuada por las partes ante esta CNDC no se ha invocado, y menos demostrado, la existencia de una situación de tal tipo respecto de CASA.

⁸⁹ También debe destacarse que la rescisión del contrato de concesión no redime las multas ni cualquier otra obligación a cargo del concesionario. Es decir que en caso de rescisión el concesionario deberá asumir el pago de todas sus deudas y bajo ningún concepto se las podrá transferir al concedente (punto 26.4). Además, procede la ejecución de la garantía de ejecución del contrato (punto 30.2).

tecnológicos que le haya incorporado y los nuevos servicios conexos con los concedidos, sin derecho a resarcimiento alguno (punto 26.6).

375. En resumen, el argumento de la "failing company" no tiene cabida dentro del análisis de la operación de concentración económica notificada. En primer lugar porque no ha sido mencionada por las partes, y menos demostrada, la probable quiebra o salida de CASA del mercado; pero incluso cuando, por vía de hipótesis, ese fuera el caso, una nueva licitación de la concesión del correo oficial conlleva la posibilidad de que un competidor distinto del grupo controlante de OCA (sea que el mismo ya se encuentre en el mercado o ingrese *ex novo*) asuma la prestación de dicho servicio oficial. Este último caso, obviamente, representa una posibilidad mucho más favorable desde el punto de vista de la defensa de la competencia que la toma de control que la operación notificada propone.⁹⁰

376. En lo referente al "servicio universal", la posibilidad de asegurar una cobertura del servicio en segmentos (geográficos o de productos) no rentables con niveles razonables de tarifas o tarifas no discriminatorias, es un típico problema regulatorio cuya resolución más eficiente requiere la utilización de instrumentos regulatorios específicos a fin de lograr el resultado menos distorsivo en la asignación de recursos. Por otra parte, debe destacarse, que tal como se vio cuando se describieron brevemente las condiciones de competencia existentes en otros países, la prestación del servicio universal no necesariamente requiere de la reserva de áreas de mercado, tal como lo demuestra el caso de Nueva Zelandia y de Suecia.

377. En este sentido, si la operación notificada restringe la competencia otorgando poder de mercado al grupo económico adquirente, no resulta apropiado desde el punto de vista del interés económico general balancear el perjuicio ocasionado por la pérdida de competencia con las potenciales obligaciones de cobertura que implica el "servicio universal", existiendo alternativas regulatorias que permiten alcanzar este objetivo sin sacrificar el de defensa de la competencia.

378. Debe tenerse presente que el Estado Nacional suscribió un acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios –AGCS–), que garantiza el derecho de todo Estado miembro a definir el tipo de obligación de Servicio Universal que desea mantener, que no

⁹⁰ Para tener una ilustración de la aplicación de la doctrina de la failing company defense en los países de la OECD, puede verse OECD. Failing Firm Defence (1986), disponible en la página web de la Comisión Europea

se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente, no discriminatoria, con neutralidad en la competencia y que no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de Servicio Universal definido por el Estado miembro.

379. La condición de neutralidad competitiva, implica, tal como fue definido en el Reglamento General del Servicio Universal para los servicios de telecomunicaciones, que el sistema de financiación no debe beneficiar a prestadores específicos, conferir derechos de exclusividad, ni impedir la libre elección de los consumidores o privilegiar tecnologías, para evitar la distorsión de las estrategias de acceso, o bien en las decisiones de inversión posteriores, o en la actividad del mercado.
380. Por ejemplo, la utilización de un fondo fiduciario como mecanismo de financiamiento de la obligación de servicio universal, tal como fuera establecido para el caso de las telecomunicaciones, puede ser un medio idóneo para cumplir con los objetivos de lograr amplias posibilidades de acceso a los servicios postales por parte de los usuarios en todo el país, a la vez que satisface la condición de neutralidad competitiva.
381. En resumen, hay argumentos que enfatizan que el actual concesionario del servicio oficial de correos se encuentra sujeto a un esquema de concesión (Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación, Contrato de Concesión y Reglamento de Control del Correo Oficial) que lo apremia económica y financieramente, pues lo obliga a prestar el "servicio universal", pagar el canon y al mismo tiempo enfrentar competencia en los segmentos más rentables del mercado. Pero no es la aprobación de una operación de concentración económica que infringe la Ley 25.156 el medio adecuado para remediar un esquema de concesión que ha puesto a la empresa concesionaria en una situación de crisis. En todo caso, puede señalarse –si bien no es materia que compete decidir a esta CNDC- que el Estado Nacional, ante un eventual incumplimiento de sus obligaciones por parte del actual concesionario, podría finalizar la concesión y diseñar un nuevo esquema de concesión del servicio oficial de correos de manera tal de hacerlo sostenible. En ese sentido, existen diversas variables que pueden ajustarse de manera tal de hacer que la concesión sea económicamente viable sin afectar las condiciones de competencia en el sector postal.

IV.9.2. Infracción del artículo 7º de la Ley Nº 25.156.

382. Los servicios postales conforman un general un industria de red (“network industry”) con ciertas características específicas. Al igual que otras industrias de red, los servicios de correo presentan economías de escala y de alcance, así como externalidades vinculadas a la cobertura. Por otra parte, un rasgo distintivo de esta actividad es la flexibilidad de los tiempos de entrega, lo cual incide sobre la estructura de costos y sobre la escala óptima de prestación de cada servicio en particular.
383. La combinación de estos elementos, genera una extensa gama de productos y servicios cuya demanda y condiciones de provisión exhiben, como se ha expuesto, una importante diversidad.
384. Un elemento analítico que merece subrayarse es el rol que el dominio de una red postal nacional juega desde el punto de vista competitivo. En este sentido, la red postal puede cumplir una doble función, en los servicios que precisan su utilización directa para ser prestados constituye una barrera a la entrada, mientras que en los segmentos más abiertos como el corporativo implica una ventaja competitiva.
385. En este contexto, la operación notificada genera un gran incremento en los niveles de concentración en la mayoría de los mercados relevantes. Estos incrementos son de una magnitud tal que otorgan a CASA y OCA una posición en el mercado que puede permitirles la realización de prácticas restrictivas o distorsivas de la competencia, de modo que resulte perjudicado el interés económico general.
386. En particular, la posición que obtendrán las precitadas firmas resulta más preocupante en los mercados de productos que requieren la utilización de una red de cobertura nacional para su provisión (servicio postal básico nacional al público, carta documento, servicio telegráfico nacional), y donde la existencia de otro tipo de barreras al ingreso los constituye como los competidores casi excluyentes (distribución de plásticos, carta simple internacional, clearing).
387. En cuanto al mercado corporativo (servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos simples o bajo puerta), existe evidencia de que las restricciones al ingreso de competidores, con el marco regulatorio vigente, son menores que en los mercados mencionados previamente. Esta afirmación se basa en la proliferación de competidores, tanto inscriptos como no inscriptos, en los últimos años, la tendencia a la baja que exhiben los precios y las declaraciones de competidores y clientes que constan en el expediente.

388. Sin embargo, el nivel de concentración en el mercado corporativo aumenta significativamente, provocando que la integración de CASA más OCA adquiera un tamaño muy superior al del resto de los competidores.
389. A ello se agrega que la conformación de la principal red postal nacional, les otorga a las precitadas firmas importantes ventajas competitivas, al posibilitar el posicionamiento y la instalación de una marca a nivel nacional, lo cual les brinda acceso a los procedimientos de licitación y concursos públicos y privados que suelen ser el mecanismo principal de llegada a los clientes de este mercado.
390. A su vez, la complementariedad de los diferentes servicios postales que adquieren las firmas demandantes, sumada al poder de mercado que adquirirían las notificantes en los otros mercados postales, les otorgaría incentivos e instrumentos para incursionar en prácticas estratégicas para desplazar competidores del mercado
391. Por otro lado, tal como fuera expuesto con anterioridad, la operación notificada implica la eliminación de un competidor vigoroso y efectivo (como lo son mutuamente OCA y CASA), elemento sustancial a tener en cuenta de acuerdo a los lineamientos locales e internacionales para el análisis de fusiones.
392. En este sentido, los servicios postales exhiben características de productos diferenciados (aunque el grado de diferenciación depende del mercado específico de que se trate) en función de la marca y de las opciones de “construcción a medida” que se le ofrecen al cliente. Así, la integración de las dos principales marcas del mercado bajo la propiedad de un mismo grupo económico, las cuales constituyen la primera y segunda opción de compra para una buena parte de la demanda, implica necesariamente la generación de un poder de mercado que puede ser ejercido en perjuicio de los consumidores.
393. Ello es así porque dado que la proporción de consumo que se deriva de una empresa a otra ante incrementos de sus precios es alta (alta “diversion ratio”), al unificarse la propiedad se eliminan las restricciones competitivas para aumentar los precios de esas marcas.
394. En lo referente a la cuantificación de los efectos, se realizaron a modo de ejercicio algunas estimaciones del impacto sobre los consumidores en los mercados con mayores barreras a la entrada y donde la participación de ambas firmas más se acerca a la situación de monopolio (ver anexo).

395. Tales estimaciones, muestran perjuicios a los consumidores (por pérdida de excedente del consumidor) que oscilan entre los 18 y los 55 millones de pesos por año dependiendo de la elasticidad de la demanda. Este impacto implica tanto un aumento del gasto para los consumidores que permanezcan en el mercado como una pérdida de bienestar debida a la expulsión de parte de la demanda de los respectivos mercados, lo cual constituye un efecto distorsivo sobre la asignación de recursos de la economía.
396. En lo que respecta a las ganancias de eficiencia que podrían generarse como consecuencia de la operación de concentración propuesta, que podrían jugar como un elemento favorable dentro de la evaluación general de la operación, debe señalarse que esta COMISION en dos oportunidades requirió a las presentantes la identificación en forma específica y la cuantificación, en caso de existir, de tal tipo de ganancias. En ese sentido, las respuestas de las presentantes a los mencionados requerimientos, evidencian que las hipotéticas ganancias de eficiencia resultan altamente imprecisas (las partes afirman que el estudio de las sinergias será realizado una vez que se pruebe la transferencia accionaria y se puedan integrar equipos de trabajo de ambas empresas), lejanas en el tiempo (más de tres años a partir de la transferencia accionaria, según afirman las mismas partes) y condicionadas a una serie de factores, entre los que se encuentra la propia decisión de mantener o no la actual estructura comercial de las empresas involucradas.
397. Finalmente, corresponde tener presente que la evolución histórica del sector postal en Argentina ha 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.
398. La experiencia internacional exhibe una tendencia hacia menores restricciones regulatorias y mayor competencia, pero aún los países donde este proceso se encuentra adelantado se ubican en estadios más rezagados de la evolución competitiva en relación con nuestro país.
399. La actual estructura de mercado, entonces, constituye un “capital en términos de competencia” que requirió de un lapso prolongado de tiempo para ser alcanzada, y la operación notificada implicaría dilapidar este “capital competitivo” que significa la existencia de OCA y CASA como competidores importantes de escala nacional, con acceso a redes propias y servicios al público, sin evidencias de mejoras sustantivas de eficiencia que no puedan lograrse a través de otros medios, y cuyo resultado tiene entidad suficiente como para provocar perjuicio al interés económico general.

400. En conclusión, la investigación llevada a cabo por esta Comisión demuestra que la operación de concentración económica notificada implica la unificación bajo un control común de los dos principales competidores, tanto en términos de participación de mercado, infraestructura postal, innovación de procesos y productos, y reconocimiento de marca en los mercados de servicios postales nacionales básicos al público, carta documento, servicios telegráficos y carta simple internacional, tratándose de empresas que compiten en dichos mercados relevantes en forma directa entre sí y que existen altas barreras al ingreso de nuevos competidores.

401. Por lo expuesto, la operación notificada, tal como ha sido presentada, infringe el artículo 7º de la Ley Nº 25.156 por cuanto es dable que el aumento en el poder de mercado que la operación implica trasunte en la posibilidad de ejercicio unilateral del mismo con perjuicio del interés económico general en términos del gasto de los consumidores y de la asignación de recursos de la economía. Adicionalmente, se observa una pérdida del capital, en términos de competencia, que supone la existencia de dos redes postales nacionales operadas autónomamente. Finalmente, la presunción de que esta operación podría haber generado ganancias de eficiencia no ha sido corroborada por las constancias obrantes en el expediente y las partes no desarrollaron de manera satisfactoria argumentos que así puedan considerarse, explicación central en la evaluación de la transacción a fin de compensar los precitados efectos adversos que la misma genera.

V. CLAUSULAS DE RESTRICCIONES ACCESORIAS

402. Habiendo analizado el contrato definitivo firmado por las partes (Cfr. Anexo I reservado en la Secretaría Letrada), no se han detectado Cláusulas Restrictivas de la Competencia.

VI. CONCLUSIONES

403. De acuerdo a lo expuesto precedentemente, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluye que la operación de concentración económica que se notifica, con incidencia en los mercados de i) servicio postal básico nacional al público, ii) carta documento, iii) servicio telegráfico nacional, iv) servicios postales básicos a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta, v) distribución domiciliaria de plásticos y otros productos de alta seguridad, vi) carta simple internacional, vii) servicio postal internacional expreso, viii) servicio de transporte de pequeños paquetes, ix) clearing bancario y x) logística liviana, infringe el

artículo 7º de la Ley 25.156, por cuanto la misma disminuye y restringe la competencia de modo que puede resultar perjuicio para el interés económico general.

404. Por ello, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR denegar la autorización de la operación de concentración económica que se notifica, por la cual SIDECO AMERICANA S.A. vende a INTERNATIONAL MAIL CORPORATION su participación accionaria en el CORREO ARGENTINO S.A., en los términos del art. 13 inciso c) de la Ley 25.156.

ANEXO. EJERCICIO DE ESTIMACIÓN DEL PERJUICIO A LOS CONSUMIDORES CONSUMIDORES ANTE UN POSIBLE AUMENTO DE PRECIOS DE UNA DE LAS EMPRESAS HASTA IGUALAR LOS PRECIOS DE LA OTRA

405. Entendiendo que la operación analizada implica una relajación de las condiciones de competencia que el Correo Oficial y OCA enfrentan para fijar precios y/o modificar estándares de calidad, en esta parte se presentan los resultados de un ejercicio hipotético para obtener alguna estimación cuantitativa del posible efecto en algunos de los mercados relevantes o en alguno de sus segmentos, en los cuales se observan las mayores barreras a la entrada y/o donde la participación de ambas firmas más se acerca a la situación de monopolio.
406. Para ello se estimó el incremento del gasto anual de los consumidores y la pérdida del excedente del consumidor que resultaría si, como efecto de la operación notificada, la empresa que actualmente presenta los menores precios para un dado producto procediera a elevarlos hasta equipararlos el nivel de tarifas de la otra.⁹¹
407. Como regla general, el ejercicio consiste en calcular el gasto adicional que resulta de aplicar los precios más altos vigentes con anterioridad a la operación a los volúmenes distribuidos en 1999 por la empresa que exhibía los precios más bajos. Al respecto corresponde señalar que en los casos de la carta documento y los telegramas nacionales simples, los precios promedio de OCA resultan inferiores a los de CASA, mientras que en los demás segmentos se verifica la situación inversa.
408. Corresponde tener presente que este ejercicio no constituye necesariamente una predicción respecto del precio de equilibrio que se observaría con posterioridad a la operación, ya que por ejemplo los precios podrían ser aún superiores a los que ambas empresas cobran actualmente y, consecuentemente, el perjuicio más alto que el estimado. Sin embargo, resulta ilustrativo como ejercicio hipotético ya que, partiendo de información presentada por las partes permite construir escenarios alternativos que contribuyan a aproximar el orden de magnitud del posible perjuicio a los consumidores.
409. Los cálculos se basan en los datos de facturación, volumen y precios promedio desagregados por tipo de producto y segmento de demanda ofrecidos por las

⁹¹ Corresponde notar que la importancia de CASA y OCA en el mercado y su posicionamiento como las dos primeras opciones de buena parte de los consumidores fundamentan la pertinencia de explorar la interacción entre los precios de los productos de ambas firmas

presentantes y obrantes en el expediente y los resultados generales se presentan en el Cuadro N° 12.

410. El ejercicio se inicia suponiendo que la firma de menor precio enfrenta una demanda perfectamente inelástica para cada uno de los productos que comercializa y contemplados en el ejercicio, por lo que el área resultante de multiplicar los volúmenes comercializados (cantidad demandada) por el diferencial de precios resultante del hipotético aumento de sus tarifas provee las estimaciones del incremento del gasto de los consumidores cuya agregación a nivel de cada mercado relevante o segmento de negocios se vierte en la segunda columna del precitado cuadro.
411. Por ejemplo, siendo el volumen de cartas certificadas de hasta 150 gramos CASA de 5,7 millones de unidades y la diferencia de precios entre las notificantes de \$0,7, el incremento del gasto de los consumidores es de \$4 millones, el que sumado a idéntico cálculo para las cartas certificadas de hasta 500 gramos arroja un incremento total de \$29,9 millones, el cual, a su vez, sumado a análogos cálculos para carta simple y carta expreso (\$9,2 y \$4,3 millones respectivamente) arroja un total de incremento del gasto para el servicio postal al público de \$43,4 millones, cifra que se consigna en la primera celda de segunda columna del Cuadro N° 12.⁹²
412. Dado que el supuesto de elasticidad igual a 0 sólo permite estimar la transferencia de ingresos entre consumidores y productores pero no permite el cálculo de la pérdida neta de bienestar, la segunda etapa del ejercicio consistió en levantar el precitado supuesto y realizar estimaciones tanto del incremento del gasto de los consumidores que subsisten en el mercado como de la pérdida neta de bienestar que resulta de la expulsión del mercado del conjunto de consumidores no dispuestos a convalidar el aumento de precios. A tal efecto se asumieron tres valores alternativos de elasticidad de la demanda (0.5, 1 y 1.5) y un costo marginal constante⁹³, cuyos resultados se presentan en las columnas 3, 4 y 5.

⁹² Una mención especial merece el caso de las cartas simples, dado que el precio de las cartas de hasta 20 gramos se encuentra regulado en 0,75 pesos para el Correo Oficial, y que OCA no ofrece el servicio de carta simple de más de 150 gramos que ofrece CASA. Por lo tanto, el universo de cartas simples sobre las cuales se podría realizar un incremento tarifario que equipare los precios de ambas prestadoras se restringió a las cartas comprendidas entre 20 y 150 gramos. En base a la información de volumen distribuido y precios de lista de la carta simple de CASA se calculó el volumen de distribución de cartas menores a 150 gramos y, frente a la imposibilidad de contar con datos respecto al volumen distribuido de cartas menores a 20 gramos, se delinearon dos escenarios: 1) donde las mismas representan el 50% de las cartas simples de peso menor a 150 gramos y 2) donde representan el 25%. En la exposición de los resultados, a modo de síntesis se promediaron ambos escenarios. Con respecto a la distribución de plásticos, no se incluyó el precio para la distribución de documentos de identidad, que incrementaría los valores estimados de pérdidas para los consumidores.

⁹³ Por lo que la pérdida del excedente del consumidor se equipara a la pérdida de bienestar social. Este supuesto

413. En términos generales, las estimaciones resultantes muestran, consistentemente con los postulados generales del análisis económico, que cuanto mayor es la elasticidad, menor es el impacto sobre el excedente de los consumidores que permanecen en el mercado luego del aumento de precios, aunque se incrementa la pérdida de bienestar por expulsión de demanda del mercado, la cual genera una distorsión directa sobre la asignación de recursos de la economía.
414. Las estimaciones del incremento del gasto de los consumidores subsistentes resultan de tomar el área calculada en el ejercicio anterior bajo el supuesto de elasticidad 0 y restarle el área determinada por el producto del diferencial de precios y el diferencial de la cantidad demandada (caída del volumen de piezas postales distribuido por la empresa que reportaba el menor precio). Siendo el primer diferencial un dato, el segundo es una incógnita que se resuelve multiplicando la cantidad demandada inicial por la elasticidad supuesta y por la tasa de variación del precio.
415. Siguiendo con el ejemplo de la carta certificada de hasta 150 gramos se tiene que siendo de aproximadamente \$4 millones⁹⁴ el incremento del gasto a elasticidad 0 y 0,5 millones la reducción del gasto global debido a la expulsión de consumidores (caída de la cantidad demandada), el incremento del gasto resultante de los consumidores subsistentes será de \$3,5 millones (consistentemente menor a la estimación bajo el supuesto de elasticidad 0 donde la cantidad demandada se mantiene invariante). Este resultado sumado al cálculo para las cartas certificadas de hasta 500 gramos (\$11,6 millones) y luego agregado a análogos cálculos para carta simple (\$7,6 millones) y carta expreso (\$3,4 millones) arroja el total de incremento del gasto de consumidores subsistentes en el mercado de servicios postales al público (\$26,2 millones) consignado en la primera celda (izquierda) de la tercera columna del Cuadro N° 12⁹⁵. Las correspondientes estimaciones para las columnas 4 y 5 se basan en reemplazar en la fórmula de la incógnita los distintos valores de la elasticidad de la demanda supuestos en cada escenario.

subestima la pérdida de bienestar social si los costos fueran crecientes y los sobreestima si los mismos fueran decrecientes.

⁹⁴ Notar que todas las cifras están redondeadas por lo tanto son aproximadas.

⁹⁵ La variación de la cantidad demandada para nuestro ejemplo de la carta certificada de hasta 150 gramos es de aproximadamente 0,61 millones de unidades (resulta de multiplicar la elasticidad de 0,5 por la tasa de variación del precio de aproximadamente 0,21538 por el total de unidades distribuidas, aproximadamente 5,6575 millones), la que multiplicada por el diferencial de precios de \$ 0,7 determina el incremento del gasto a restar de los \$4 millones estimados a elasticidad 0. (Notar que existen diferencias por redondeos en todos los cálculos).

416. La estimación de la pérdida de bienestar asociada a cada escenario de elasticidad surge del cálculo del área del triángulo cuya base es la variación de la cantidad demandada y su altura el diferencial de precios. Lo anterior supone, simplemente, dividir por 2 el gasto que los consumidores expulsados del mercado dejan de efectuar al no convalidar el incremento de precios y que surge de restar a la variación del gasto a elasticidad 0 (columna 2) la variación del gasto de los consumidores subsistentes en cada escenario consignados en la celda a izquierda de las columnas 3, 4 y 5).
417. Volviendo por última vez a nuestro ejemplo de la carta certificada de hasta 150 gramos tenemos que siendo de aproximadamente \$0,5 millones la caída del gasto global al pasar del escenario de elasticidad 0 al de elasticidad 0.5, la pérdida de bienestar es de poco más de \$0,2 millones, la que sumada a análogo cálculo para la carta certificada de más de 150 gramos (\$7,2 millones) y para las cartas simples y expreso (\$0,8 y \$0,5 millones respectivamente), arroja la pérdida total de bienestar para el mercado de servicio postal al público de \$8,6 millones consignada en la celda a central de la tercera columna el Cuadro N°12.
418. Finalmente, la celda a derecha de las columnas 3, 4 y 5 simplemente muestran la suma del incremento del gasto de los consumidores que subsisten en el mercado y la pérdida de bienestar por expulsión de los consumidores que no convalidan el aumento de precios, en cada escenario de elasticidad e ilustra en términos cuantitativos los potenciales perjuicios que podrían devenir de la operación notificada en cada mercado relevante o segmento de negocios.

Cuadro N°12. Ejercicio de estimación de posibles efectos sobre el excedente del consumidor ante la posibilidad de aumentos de los precios de una de las empresas hasta igualar el precio de la otra.

Millones de pesos por año, en base a datos de 1999.

Segmentos / mercados	Variac. del gasto elasticidad 0	Pérdida Exc.consumidor elasticidad 0.5			Pérdida Exc.consumidor elasticidad 1			Pérdida Exc.consumidor elasticidad 1.5		
		Variac. gasto consumidores subsistemas	Pérdida bienestar por expulsión de demanda	Total	Variac. gasto consumidores subsistemas	Pérdida bienestar por expulsión de demanda	Total	Variac. gasto consumidores subsistemas	Pérdida bienestar por expulsión de demanda	Total
Servicio postal básico al público	43.4	26.2	8.6	34.8	11.7	2.9	14.6	9.1	3.7	12.8
Carta documento	1.7	1.3	0.2	1.5	1.0	0.4	1.3	0.6	0.6	1.2
Telegrama nac. simple d. corporativa	3.3	1.2	1.0	2.2	-	-	-	-	-	-
Distribución de plásticos	0.2	0.2	0.0	0.2	0.2	0.0	0.2	0.2	0.0	0.2
Carta simple internacional d. corporativa	7.0	5.1	1.0	6.0	3.1	1.9	5.1	1.2	2.9	4.1
TOTAL	55.5	34.0	10.8	44.8	16.0	5.1	21.2	11.1	7.1	18.2

Nota: En los caso del telegrama y carta certificada (demanda pública), con determinados supuestos de elasticidad, la equiparación de precios no resulta óptima para las firmas (la variación del gasto arroja un valor negativo, es decir las firmas verían reducidos sus ingresos), por lo que, con un criterio restrictivo que subestima el perjuicio total, se consideró un efecto nulo para esos casos, aún cuando podrían resultar incrementos de precios menores a la equiparación que provocarían un perjuicio positivo.

I.	DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN Y ACTIVIDAD DE LAS PARTES.....	1
I.1.	LA OPERACIÓN	1
I.2.	LAS PARTES	2
I.2.1.	<i>La Empresa Compradora y sociedades vinculadas</i>	2
I.2.2.	<i>La Empresa Vendedora</i>	2
I.2.3.	<i>La empresa adquirida</i>	3
II.	ENCUADRAMIENTO JURÍDICO.....	3
III.	PROCEDIMIENTO.....	3
IV.	EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN SOBRE LA COMPETENCIA.....	5
IV.1.	NATURALEZA DE LA OPERACIÓN.....	5
IV.2.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SERVICIOS POSTALES	5
IV.2.1.	<i>La industria postal como una “industria de red”: economías y externalidades</i>	5
IV.2.2.	<i>Los servicios postales y las telecomunicaciones</i>	8
IV.2.3.	<i>Los productos y los usuarios</i>	10
IV.3.	ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....	12
IV.3.1.	<i>Unión Europea</i>	13
IV.3.2.	<i>Estados Unidos</i>	14
IV.3.3.	<i>Nueva Zelandia</i>	15
IV.3.4.	<i>Australia</i>	16
IV.3.5.	<i>Suecia</i>	17
IV.4.	LA ACTIVIDAD POSTAL EN ARGENTINA.....	19
IV.4.1.	<i>Evolución histórica</i>	19
IV.4.2.	<i>Los prestadores postales</i>	25
IV.4.3.	<i>Diferenciación de productos</i>	30
IV.4.4.	<i>Marco regulatorio general de la actividad postal</i>	33
IV.4.5.	<i>Marco Regulatorio particular del Correo Oficial</i>	34
IV.5.	CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES	36
IV.6.	DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA OPERACIÓN NOTIFICADA SOBRE EL NIVEL DE CONCENTRACIÓN.....	46
IV.6.1.	<i>Servicio postal básico nacional al público</i>	54
IV.6.2.	<i>Carta documento</i>	61
IV.6.3.	<i>Servicio telegráfico nacional</i>	66
IV.6.4.	<i>Servicio postal básico nacional a instituciones y empresas y distribución especializada de envíos bajo puerta 70</i>	70
IV.6.5.	<i>Distribución de plásticos</i>	79
IV.6.6.	<i>Carta Simple Internacional</i>	81
IV.6.7.	<i>Clearing Bancario</i>	83
IV.7.	MERCADOS DE PRODUCTO DONDE NO EXISTEN RELACIONES HORIZONTALES ENTRE LAS FIRMAS	84
IV.8.	EVALUACIÓN DE LAS BARRERAS A LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES	86
IV.9.	CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DEL IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA.....	93
IV.9.1.	<i>Regulación y Defensa de la Competencia</i>	93
IV.9.2.	<i>Infracción del artículo 7º de la Ley Nº 25.156</i>	99
V.	CLAUSULAS DE RESTRICCIONES ACCESORIAS.....	102
VI.	CONCLUSIONES	102
	ANEXO. EJERCICIO DE ESTIMACIÓN DEL PERJUICIO A LOS CONSUMIDORES CONSUMIDORES ANTE UN POSIBLE AUMENTO DE PRECIOS DE UNA DE LAS EMPRESAS HASTA IGUALAR LOS PRECIOS DE LA OTRA	104