

Conductas Exclutorias en el Sector Postal: Teoría, Experiencia Internacional y Análisis del Caso Chileno

Gonzalo Islas Rojas, PhD

Contenido

I.	Introducción.....	2
II.	Economía del Sector Postal	3
	II.1 Tecnología y Costos.....	4
	II.2 Liberalización	5
	II.3 e-sustitución, comercio electrónico y desarrollos recientes.....	7
III.	Política de Precios y Abuso de Posición Dominante	10
	III.1 Precios Predatorios	10
	III.1.1 Teoría.....	11
	III.1.2 Medición	13
	III.2 Descuentos Anticompetitivos	14
	III.3 Abusos de Posición Dominante: Sector Postal	16
	III.3.1 Precios Predatorios.....	16
	III.3.2 Descuentos Exclutorios	17
	III.3.3 Estrangulamiento de Márgenes (Margin Squeeze).....	19
	III.3.4 Venta Atada y Bundling:	19
	III.3.5 Otros Abusos de Posición Dominante:	20
IV.	Sector Postal en Chile	21
	IV.1 Mercados y Competidores	22
	IV.2 Ventajas del Incumbente: Derecho de Conducción e IVA	25
	IV.2.1 Derecho de Conducción.....	25
	IV.2.2 Exención del IVA.....	27
	IV.3 Precios.....	28
V.	Libre Competencia y el Sector Postal Chileno	31
	V.1 Definición del Mercado Relevante:.....	31
	V.2 Posición de Dominio	34
	V.3 Conductas Anticompetitivas: Política de Precios	36

V.3.1 Estructura de Mercado.....	36
V.3.2 Precios	37
V.3.3 Descuentos Ofrecidos a nivel de Mercado	44
VI. Conclusiones	46
Referencias	50

I. Introducción

La historia del sector postal se remonta a varios milenios. En el caso Chileno, en particular, ya existían servicios de mensajeros en la época precolombina, y, desde mediados del siglo XVIII existe un sistema formal de correos estatal, antecesor directo de la actual Empresa de Correos de Chile. Desde sus inicios hasta principios del Siglo XXI, una de las principales características de la actividad postal fue su estabilidad. Se trataba de una industria operada por agencias estatales, que enfrentaba una demanda estable (el tráfico postal crecía en línea con el PIB) y con poca innovación en los servicios ofrecidos.

En los últimos 20 años los cambios tecnológicos han afectado fuertemente al sector postal, en particular el fenómeno denominado e-substitución (e-substitution), ha llevado al reemplazo del correo tradicional por servicios de mensajería electrónica, lo cual se ha reflejado en una caída sostenida en el tráfico postal, pero, por otra parte, las nuevas tecnologías de información han llevado al desarrollo de otras líneas de negocios relacionadas, en particular, el servicio de paquetería, el cual ha tenido un importante auge a partir del crecimiento del comercio electrónico, lo que ha obligado a los operadores postales a desarrollar nuevos servicios. Al mismo tiempo, desarrollos en sistemas de georreferenciación y automatización también han tenido un impacto importante en la capacidad de los operadores postales de mejorar su calidad de servicio.

El sector postal es un ejemplo de industria con características de red. Si bien quizás tiene menos visibilidad en la discusión pública que otras industrias que comparten características similares (como las telecomunicaciones o la distribución eléctrica), y aun cuando el tráfico de correspondencia ha caído en los últimos años, todavía representa una actividad económica relevante,¹ mientras que, por otra parte, el desarrollo del comercio electrónico ha abierto nuevas oportunidades de negocio para los operadores postales.

Tradicionalmente, la provisión del servicio postal estuvo a cargo de agencias estatales, las cuales tenían una posición monopólica. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una liberalización de los mercados postales en distintos países (En algunos casos esta apertura ha estado acompañada de la privatización de los antiguos monopolios estatales). Sin embargo, los incumbentes todavía mantienen una posición dominante. En el caso Chileno, la apertura del

¹ El sector correspondencia representa un 0,34% del PIB de los países de la Unión Europea (datos a 2014).

mercado postal data de principios de los ochenta, sin embargo, tal como en el resto del mundo, el antiguo monopolio público (actualmente Empresa de Correos de Chile, todavía de propiedad estatal) mantiene una alta participación en el mercado postal.

El contexto de una industria caracterizada por operadores con posición dominante, con economías de red y que en muchos casos mantienen privilegios de exclusividad sobre parte del mercado, da lugar a conflictos en el ámbito de la libre competencia. Chile no ha sido la excepción.²

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección II, se presentan las bases de la economía del sector postal, describiendo los principales conceptos y definiciones que se utilizarán a lo largo del trabajo. También se resume la evidencia disponible en relación a las funciones de costos de las empresas postales, la experiencia de liberalización Europea y las principales tendencias del mercado postal a nivel global. En la sección III se revisa en forma breve la literatura económica de precios predatorios y descuentos exclusorios, para luego revisar su aplicación al sector postal, incluyendo los principales casos de la jurisprudencia Europea. La sección IV caracteriza el mercado postal Chileno, describiendo el marco jurídico donde opera el mercado, la evolución del tráfico postal y los participantes, con especial énfasis en distinguir los elementos que diferencian al operador postal incumbente (Correos de Chile) del resto de los participantes en el mercado. En la sección V se presenta un análisis del mercado desde la perspectiva de la libre competencia y se presenta un modelo de simulación para calcular los costos de un operador postal, a fin de estudiar el posible abuso de posición dominante por parte de Correos de Chile mediante su política de descuentos, dadas las características de la estructura de mercado y de las ventajas de costos que obtiene a partir de la regulación.

II. Economía del Sector Postal

A fin de poder describir los problemas de libre competencia que pueden surgir en la actividad postal, es necesario en forma previa presentar las principales características económicas de este mercado. Podemos resumir las distintas etapas del proceso de la siguiente forma:

- a) Recolección: Ya sea desde la oficina de correos (admisión) o desde las oficinas del cliente en el caso de los grandes clientes (retiro). En otros casos el cliente entrega directamente el correo en el centro de clasificación.
- b) Clasificación de Entrada (“outward sorting”): Lo cual se realiza en las plantas de clasificación del operador postal, implica entre otras actividades, separar entre distintos tipos de correspondencia y entre distintos destinos.
- c) Transporte: Desde el centro de clasificación al centro de entrega correspondiente, donde se realiza un nuevo proceso de clasificación previo a la distribución (clasificación en destino, “inward sorting”).
- d) Distribución: El correo se entrega a los clientes residenciales y comerciales.

² Ver expediente C-297-15, Demanda de WSP Servicios Postales S.A contra Superintendencia de Salud.



Si bien pueden existir diferencias en tecnología, en particular en el grado de automatización de las labores de preparación y clasificación, la cadena operativa de los operadores postales se basa en las mismas etapas.

En los últimos años, en la medida de que ha aumentado la participación de la paquetería dentro de las actividades de los operadores postales, ha tomado importancia una etapa subsiguiente del proceso: La logística de reversa, la cual se hace cargo de, por ejemplo, las devoluciones de paquetes por parte de los clientes de las empresas de comercio electrónico.

Una etapa previa ligada al proceso postal es la denominada de “preparación” o “mecanización”, en la cual se prepara la correspondencia (impresión de sobres, etiquetado de direcciones, ensobrado y embolsado etc. esto para el caso de los clientes comerciales). Por otra parte, en la medida de que la normativa permita el acceso de empresas a la red de distribución del incumbente, pueden existir empresas que compitan sólo en algunas etapas del proceso.

Asociado a la actividad de mecanización está el denominado “correo híbrido” (hybrid mail), en particular en el mercado de empresas. En un sistema de correo híbrido la correspondencia se envía por medios digitales al centro de distribución, lugar en el cual se imprime y se preparan los respectivos sobres para la distribución. De esta forma, en un sistema de correo híbrido se elimina la etapa de recolección (y eventualmente transporte) y se reducen en forma significativa los costos de clasificación.

Se observa que, en términos generales, las etapas del proceso son las mismas para el caso de la correspondencia y la paquetería. En los últimos años se ha producido un aumento importante en el volumen de paquetes trasladados y su importancia dentro de los ingresos de los operadores postales. Si bien, desde la perspectiva de los operadores que ofrecen ambos servicios existen economías de ámbito en la provisión conjunta, estas están limitadas debido a que el mayor tamaño de los envíos de paquetería obliga al uso de una estructura de activos distintos, tanto en la clasificación como en la distribución. Por otra parte, la literatura especializada los considera como mercados distintos, debido a que el grado de sustitución en el uso es bajo.³

II.1 Tecnología y Costos

El sector postal es intensivo en trabajo. La evidencia a nivel internacional nos muestra que los costos laborales representan la mayor proporción de los gastos de las empresas postales. La

³ Asimismo, en algunos países los operadores postales también participan de otras líneas de negocios, por ejemplo, en servicios financieros (ver sección III.3). El análisis de tales líneas de negocios queda fuera de los objetivos de este trabajo.

evidencia para los países Europeos, indica que los costos laborales fluctúan entre el 50% y el 80% del costo total de los operadores postales, y en promedio, representan un 64% de los costos totales (NERA, 2004).⁴ Esto, pese a la presencia de inversiones importantes en automatización por parte de la mayoría de los operadores.

Al dividir por actividad, los costos de envío representan la mayor proporción de los costos totales, con un 50% (entre 27% y 69% para una muestra de 16 países (NERA, 2004)). Los costos de clasificación corresponden al segundo ítem más relevante (16%), seguidos de los costos de recolección (12%) y transporte (7%) (NERA, 2004). La importancia de los costos de distribución (actividad que a la fecha continúa siendo intensiva en trabajo) dentro de los costos totales explica por qué los costos laborales representan una proporción elevada de éstos.

Distintos autores han estimado funciones de costos para el servicio postal. Una conclusión que se repite en estos trabajos es que la operación del servicio postal se caracteriza por la existencia de economías de escala. (Ver NERA, 2004 para una lista de los principales trabajos). Estas economías de escala se asocian fundamentalmente a la distribución: Una vez que el cartero tiene que llevar correspondencia a una dirección determinada, el costo marginal de llevar una pieza de correspondencia más a la misma dirección es casi cero. Dado que el número de direcciones a visitar se incrementa en una proporción decreciente al volumen de correspondencia (debido a que aumenta la probabilidad de que un envío adicional corresponda a una dirección ya incluida en la ruta de distribución), el costo incremental de los envíos es decreciente (Mautino et al (2013)).

El sector postal tiene características de red. Sin embargo, existe una diferencia importante entre el sector postal y otras industrias como las telecomunicaciones y la distribución eléctrica: no existe un alto nivel de costos hundidos. En tal sentido, el argumento que tradicionalmente se utiliza para establecer los mandatos de acceso a la red de los operadores incumbentes sólo aplica parcialmente (Panzar, 2002). Aun así, en la experiencia de liberalización Europea, la mayoría de los países ha optado por establecer obligaciones de acceso a la red a los operadores incumbentes, según se revisará en la próxima sección.

II.2 Liberalización

Tradicionalmente, el servicio postal ha sido administrado por agencias estatales de carácter monopólico. En los últimos 20 años esta modalidad ha sido reemplazada por la liberalización del mercado postal, permitiendo la entrada de nuevos competidores que desafían todo o parte del mercado de los operadores incumbentes.

Se pueden identificar distintos tipos de competencia en el mercado postal (Geradin, 2015)

- Competencia “Origen-Destino” (End to End): en la cual los entrantes desarrollan su propia infraestructura para proveer el servicio. Esto es, los entrantes participan en todas las

⁴ En cambio, en telecomunicaciones, los costos laborales representan alrededor de un 15% (Okhlom et al, 2015).

etapas del proceso postal. (También se le denomina en la literatura especializada como competencia “by-pass” dado que se evita el uso de los recursos del incumbente).

- Competencia basada en el acceso: En la cual los entrantes utilizan los recursos de la red del incumbente para desarrollar una o más etapas del proceso postal. Habitualmente, en este tipo de competencia, los entrantes se ubican aguas arriba y utilizan los servicios de distribución del incumbente.
- Competencia mixta: En la cual los entrantes compiten en “origen-destino” para parte del territorio mientras que en otras partes utilizan la red del incumbente.

Las modalidades que adopte la competencia en cada país van a depender de las regulaciones existentes (en particular de las condiciones de acceso a la red del incumbente) y de condiciones geográficas (por ejemplo, mayor densidad poblacional hace más factible el desarrollo de redes propias de distribución por parte de los entrantes y por ende incentiva la Competencia “Origen-Destino”)

En el caso Europeo, las Directivas [97/67/EC de 1997](#), modificada por las [Directivas 2002/39](#) y la [Directiva 2008/6/EC](#) definieron el marco de la liberalización de servicios postales. Junto con abrir el mercado a la entrada de nuevos operadores, las directivas también garantizan ciertas condiciones de prestación del servicio postal, lo que se ha denominado “Servicio Postal Universal”, el cual puede diferir entre países, tanto en la cantidad de servicios incluidos como también en la calidad de estos. En el caso Europeo las obligaciones del servicio postal universal para los operadores nacionales incluyen al menos el reparto del correo y paquetería básica en todo el territorio con un mínimo de 5 días por semana a un precio “asequible”.

La liberalización del mercado postal no implica que desaparezca totalmente la regulación. Distintos países han establecido distintos modelos de regulación para los operadores postales. La cantidad de servicios sujetos a regulación tarifaria cambia de acuerdo a la legislación de cada país. Por ejemplo, en Dinamarca e Inglaterra, sólo la tarifa de la carta básica está sujeta a regulación, mientras que en Francia se regulan las tarifas de todos los productos que sean parte del Servicio Universal. El método de regulación más frecuentemente usado es el Price-cap, indexado por inflación y, en algunos casos, con un factor positivo de eficiencia X.

Al mismo tiempo, las directivas Europeas han establecido condiciones de acceso a la red de los operadores incumbentes por parte de nuevos entrantes. La experiencia comparada muestra que 18 países han establecido la obligación legal por parte del operador dominante de dar acceso a su red. El artículo 11 bis de la Directiva Postal 2008/6/EC de la Unión Europea establece que “Siempre que ello resulte necesario para proteger el interés de los usuarios o favorecer una competencia real, y a la luz de las condiciones nacionales y de la legislación nacional, los Estados miembros garantizarán la existencia de condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias a los elementos de la infraestructura postal o los servicios postales ofrecidos en el ámbito del servicio universal”⁵ En general, en los países donde existen mayores facilidades de

⁵ Las obligaciones de acceso a la red han sido un tema controversial del proceso de liberalización. Geradin (2015) argumenta que las diferencias en el funcionamiento del Sistema Postal en relación a otras industrias con características de economías de red hacen que los argumentos tradicionales para normar el

acceso a la red del incumbente se ha desarrollado más la competencia basada en el acceso en desmedro de la competencia origen-destino. (Okholm et al, 2015)

A 20 años del inicio del proceso de liberalización Europeo, los mercados locales en su mayor parte continúan siendo dominados por los antiguos monopolios estatales, y la entrada se ha concentrado en ciertos segmentos de mercado y/o etapas del proceso postal. No obstante lo anterior, existen algunas experiencias exitosas de entrada de operadores que ofrecen el servicio completo (“end to end delivery”) a clientes corporativos de gran tamaño, aún cuando en la experiencia comparada, en ningún país la participación total de mercado de los entrantes supera el 20%. (Groves y Cape, 2015). La liberalización ha implicado beneficios para los clientes comerciales, y la calidad del servicio ha mejorado. Los operadores postales incumbentes han diversificado su oferta de servicios y han operado sin hacer uso de subsidios directos por parte de los gobiernos.

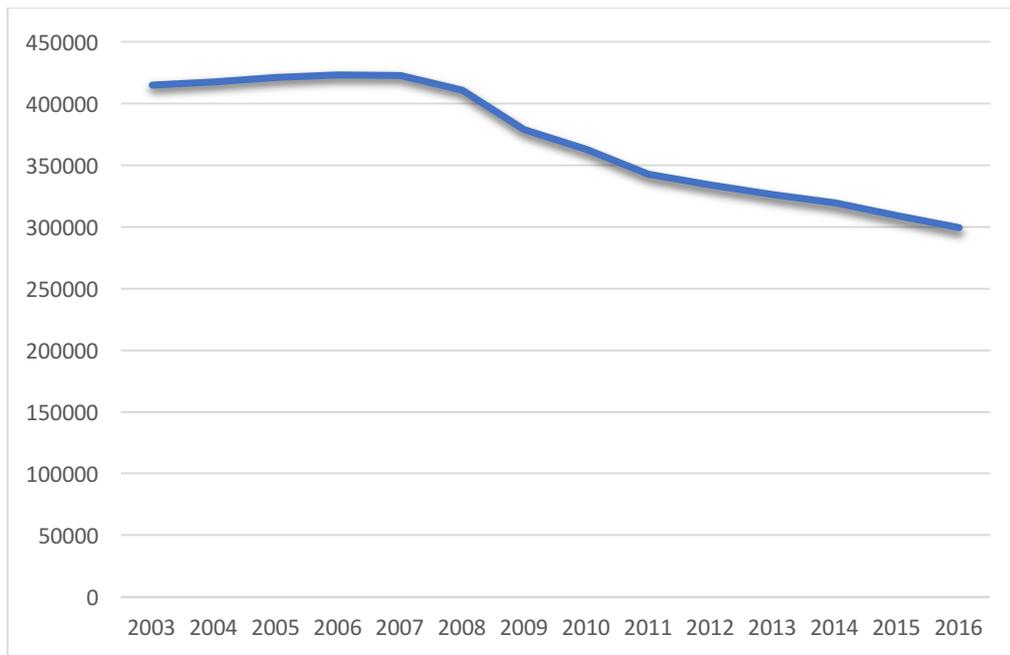
II.3 e-sustitución, comercio electrónico y desarrollos recientes

En los últimos años, el mayor desafío que han debido enfrentar los operadores postales, es el de e-sustitución, esto es, el reemplazo de las comunicaciones postales por comunicaciones por medios electrónicos, tanto a nivel de la correspondencia personal (el email ha reemplazado la comunicación por carta) pero también por el desarrollo de la banca electrónica y el pago de cuentas online. Otras líneas de negocio tradicionales para los operadores postales se han visto afectadas, tales como la declinación del envío de suscripciones de revistas y el menor uso del marketing directo por correo tradicional, el cual también ha sido en parte reemplazado por medios electrónicos. (El marketing directo también fue fuertemente afectado por la crisis económica de 2007 y en los últimos años además ha sido sujeto de nuevas regulaciones e impuestos debido a su impacto ambiental).

Todo lo anterior se refleja en el claro descenso en el tráfico postal doméstico a partir del año 2007, según se aprecia en la siguiente figura:

acceso a la red de los incumbentes no son válidas para el caso del sector postal. Jadd (2014) señala que las obligaciones de acceso han desincentivado y limitado el desarrollo de la competencia “end to end”.

Figura 1: Correspondencia a nivel global, servicios domésticos



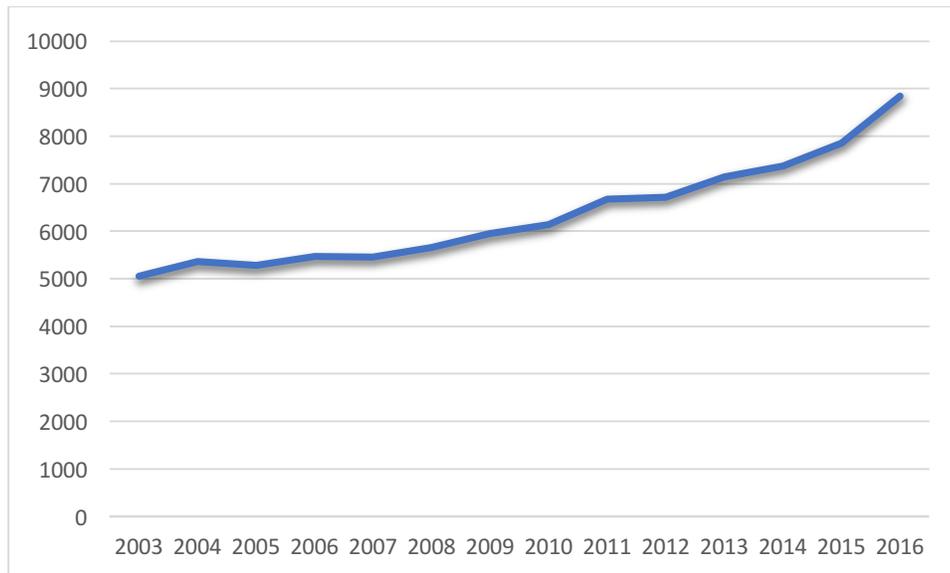
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Unión Postal Universal (en millones de unidades)

En los últimos 10 años, la tasa de crecimiento promedio de los envíos postales ha sido de -3,5%. Esta caída sistemática implica que el volumen total de correspondencia es hoy equivalente a un 70% del año volumen 10 años atrás. La caída en los volúmenes se presenta a nivel global y es mayor en aquellos países con mayor penetración de internet (Meschi et al, 2011). Cabe señalar que América Latina es la región donde la disminución en el volumen ha sido menos pronunciada (la correspondencia al 2016 corresponde a un 82% del volumen de correspondencia 10 años antes).

Es posible identificar distintos submercados, de acuerdo a los tipos de clientes: mercado de personas (correspondencia entre personas, (consumer to consumer, C2C)), y mercado de empresas, el cual a su vez se puede subdividir en empresas a personas (business to consumer, B2C) y correspondencia entre empresas (business to business, B2B). El mercado B2C (correspondencia de empresas a consumidores) es el que ha tenido las tasas de caída más bajas (esto, sin considerar el marketing directo). Por lo tanto, el mercado B2C (en particular, el denominado correo de transacciones (“transaction mail”), que incluye reportes bancarios, cuentas, etc.) es hoy en día particularmente importante para los operadores postales. Por ejemplo, la evidencia para Bélgica indica que cerca de la mitad de los ingresos totales de la empresa de correos estatal Belga es generado por sus 100 clientes más importantes (WIK, 2011).

Por otra parte, una tendencia de mercado que ha implicado un crecimiento en la demanda ha sido el desarrollo del comercio electrónico, el cual ha implicado un aumento significativo en el tráfico de paquetes. Esto se aprecia en la siguiente figura.

Figura 2: Envío de Paquetes, Servicio Doméstico 2003-2016



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Unión Postal Universal (en mm de unidades)

Los cambios de mercado han llevado a que el negocio postal tradicional represente una proporción decreciente de los ingresos de los operadores incumbentes. Un estudio reciente, encuentra que, para una muestra de 22 países, los ingresos postales representan un 49,5% de los ingresos de los operadores postales incumbentes (Con un rango que va entre el 11% en Japón hasta un 91% en España), mientras que los ingresos correspondientes al negocio de paquetería representan en promedio un 24,5% de los ingresos totales (Jagg, Parra y Trinker, 2016)

En este contexto, los operadores postales han perseguido distintas estrategias para acomodarse a los cambios en el contexto de mercado (tanto la liberalización como los cambios en la demanda). Las estrategias de los operadores postales en distintos países han estado determinadas por el entorno regulatorio que enfrenta cada uno.⁶ En general, se pueden identificar las siguientes respuestas estratégicas de los antiguos operadores monopólicos estatales (Jagg, Parra y Trinkner, 2016)

- a) Desarrollo del negocio de transporte de paquetes: Las economías de ámbito existentes con el servicio postal (en particular en la red de recolección y en menor medida en las actividades de clasificación y reparto), hacen que el transporte de paquetes sea una opción natural de diversificación para los operadores postales. Es así como los operadores postales han invertido en la mejora de sus operaciones y en el desarrollo de nuevos servicios. Por ejemplo, incorporación de nuevas modalidades de reparto y de casillas de retiro de horario continuo. (Hearn, 2016). Es importante notar que los sistemas de

⁶ Por ejemplo, en EE.UU, la Ley Federal restringe las actividades del Servicio Postal (US Postal) lo que implica que el Servicio Postal de EE.UU no puede extender sus actividades más allá del reparto de paquetes. En cambio, en Europa, los operadores incumbentes cuentan con mayor flexibilidad para diversificar sus líneas de negocios.

clasificación y las redes de distribución de correspondencia y paquetería tienen diferencias que implican que un operador postal no puede pasar directamente a ofrecer servicios de paquetería sin invertir en cambios en su red (lo mismo en el paso inverso).⁷

- b) Extensión a mercados financieros: En algunos países ciertos servicios financieros mínimos están incluidos dentro de las obligaciones del Servicio Universal. Este ha sido el punto de partida para que los operadores postales hayan asumido una presencia más activa en el sector financiero. Es así como, por ejemplo, los servicios financieros representan más de 80% de los ingresos totales de los correos Japonés e Italiano.
- c) Utilización de la red de sucursales para ofrecer servicios anexos: Por ejemplo, uso de las sucursales como punto de venta de retail. Esta estrategia es particularmente importante en aquellos países donde la regulación obliga al operador postal incumbente a mantener un número mínimo de sucursales (Por ejemplo, en el caso Australiano, la regulación obliga al operador a mantener 4000 locales, incluyendo 2500 en áreas rurales y remotas).⁸
- d) Nuevas líneas de negocio: En Italia y Portugal, Poste Italiane y CTT Correios, respectivamente también han incursionado en el negocio de la telefonía, mediante la modalidad de operador móvil virtual.

Si bien la industria postal ha sufrido importantes cambios, lo que ha llevado a una diversificación de la oferta de servicios por parte de los operadores postales, para la gran mayoría de ellos, el servicio de correspondencia, en particular, la correspondencia de empresas a consumidores, representa su mayor fuente de ingresos.

III. Política de Precios y Abuso de Posición Dominante

La estructura de mercado del sector postal, con operadores incumbentes (generalmente de propiedad estatal) con una alta participación de mercado que enfrentan la amenaza de nuevos entrantes o la presencia de operadores privados, es terreno fértil para el surgimiento de conflictos en el área de la libre competencia. Según se revisará a continuación, existen distintas formas en las cuales los operadores incumbentes pueden intentar abusar de su posición dominante, la discusión en este trabajo enfatizará aquellas ligadas a los precios.

Esta sección se organiza de la siguiente forma: Se discute en términos teóricos y empíricos, la economía de los precios predatorios y los descuentos anticompetitivos, para luego pasar al análisis particular del caso del sector postal, tanto en términos teóricos como también en las principales lecciones de la jurisprudencia Europea con respecto a esta industria.

III.1 Precios Predatorios

Los precios predatorios son, dentro del conjunto de infracciones a la libre competencia, probablemente la más controversial. A diferencia de, por ejemplo, la colusión, donde el perjuicio

⁷ Por ejemplo, en áreas urbanas, habitualmente la opción más eficiente del traslado de carteros es vía bicicleta, modalidad que no es compatible con una actividad intensiva de reparto de paquetes.

⁸ En otros países, en cambio, los operadores incumbentes han reducido su red de locales propios, reemplazándolos por acuerdos comerciales con tiendas de conveniencia y estaciones de servicio.

para los consumidores derivado de la infracción es evidente, en el caso del precio predatorio, se castiga a una empresa por disminuir su precio. En este sentido, la pregunta clave es si es posible distinguir las bajas de precios competitivas de aquellas que tienen un fin predatorio.

La OCDE define a los precios predatorios como *“Una estrategia deliberada, usualmente por una empresa dominante, de sacar a sus competidores del mercado por la vía de fijar precios muy bajos o vender por debajo del costo incremental de producción de la firma (a menudo equiparado por razones prácticas al costo medio variable de producción). Una vez que el predador ha sacado exitosamente del mercado a los competidores existentes y detenido la entrada de nuevas empresas puede elevar precios y obtener mayores beneficios”*.⁹ Motta (2004) señala que los precios predatorios se presentan *“cuando una empresa fija precios a un nivel que implica el sacrificio de beneficios en el corto plazo a fin de eliminar competencia y obtener mayores beneficios en el largo plazo”*¹⁰

A partir de estas definiciones, es posible identificar ciertos elementos relevantes de una estrategia de precios predatorios: (1) su dimensión intertemporal: los precios predatorios son una inversión en poder de mercado, (2) el predador tiene que tener la capacidad de crear barreras de entrada, de forma tal de limitar la entrada de nuevas empresas una vez lograda la salida de rivales.

III.1.1 Teoría

El análisis formal de la teoría de precios predatorios comienza con el estudio del caso Standard Oil, hasta ese momento considerado el caso paradigmático de precios predatorios, por parte de John McGee (1958). Tras revisar el proceso de expansión de esta empresa a inicios del siglo XX, McGee concluyó que no existía evidencia clara con respecto al uso de una estrategia de precios predatorios por parte de Standard Oil. Tras la contribución inicial de McGee, una serie de otros autores continuaron analizando los precios predatorios, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, cuestionando la racionalidad por parte de una empresa de utilizar una estrategia de precios predatorios. Esta línea de pensamiento es conocida en la literatura como la Crítica de Chicago.

Easterbrook (1981), resume los argumentos teóricos de la crítica de Chicago: Una estrategia de precios predatorios no es racional, ya que implica un monto de inversión muy alto para obtener un retorno incierto. En efecto, el predador no sólo tiene que asumir el costo de disminuir sus precios sino que además debe aumentar su producción (ya que debe satisfacer toda la demanda de mercado si quiere sacar a sus rivales). Este periodo de predación puede alargarse indefinidamente: Las empresas que están siendo atacadas tienen incentivo para permanecer en el mercado a fin de compartir las rentas monopólicas que se generarán una vez que han salido competidores. El mercado de capitales tiene incentivos para financiar a tales empresas (ya que podrán recuperar las pérdidas si es que sobreviven a la etapa de predación) y los consumidores tienen incentivos para ser leales a las empresas atacadas (ya que pueden preferir evitar que salgan empresas del mercado anticipando que tal salida implicará alzas de precios en el futuro). Más aún, incluso en el caso de que el predador logre sacar a sus rivales del mercado, tiene que enfrentar la

⁹ OCDE, 2003, p. 67, Traducción del autor.

¹⁰ Motta, 2004, p. 412. Traducción del autor.

entrada de nuevas empresas una vez que suba sus precios (empresas que, por otra parte, pueden adquirir los activos y el conocimiento de las empresas que salieron del mercado).

Por otra parte, si el objetivo es sacar rivales del mercado, una estrategia basada en la adquisición de estos es más conveniente para el predador (que puede cobrar el precio monopólico de inmediato), mientras que las “víctimas”, si son racionales, deberían aceptar la oferta del predador en vez de arriesgar que éste implemente una estrategia de precios predatorios.

Todo lo anterior, hace, desde la perspectiva de la Escuela de Chicago, la estrategia de precios predatorios sea irracional, y, por lo tanto, no debería observarse a nivel de mercado.

En forma posterior, la literatura económica ha vuelto a reconocer la posibilidad de que una estrategia de precios predatorios puede tener racionalidad económica. Los nuevos modelos de precios predatorios, comúnmente denominados modelos de precios predatorios estratégicos se basan en modelos de juegos con información asimétrica (Kobayashi, 2008). Los modelos de precios predatorios estratégicos responden a la crítica de Chicago, mostrando las condiciones en las cuales una estrategia de precios predatorios puede ser una inversión rentable en poder de mercado para la empresa que la realiza.

Un primer tipo de modelos rescata el concepto de “bolsillo profundo”: La existencia de asimetrías de información en el mercado financiero con respecto a los costos de la empresa que está siendo atacada limita las opciones de financiamiento a las que puede acceder para enfrentar la etapa predatoria. En tal escenario, si la empresa predatora tiene ventajas financieras con respecto a sus rivales, puede sacarlos exitosamente del mercado.

Un segundo tipo de modelos, estudia el efecto de asimetrías de información acerca de los costos de la empresa predatora. Si los entrantes no tienen información completa con respecto a los costos del incumbente o con respecto a las condiciones de mercado, los incumbentes pueden señalar a sus rivales sus costos e inducir la salida de estos por la vía de una reducción de precios.

Otra línea de investigación destaca el impacto de la reputación como motivación para llevar a cabo una estrategia de precios predatorios. En estos modelos, los precios predatorios, permiten al incumbente señalar su “tipo”, esto es, si es una empresa dura (con preferencias por usar precios predatorios) o débil (con preferencias por acomodarse a la entrada de rivales). En un contexto donde existe competencia en múltiples mercados o múltiples entrantes potenciales, señalar el “tipo” puede evitar (o retrasar) la entrada de más competencia.

En una línea de investigación distinta, Lott (1990), destaca el hecho que la estrategia de precios predatorios puede ser particularmente atractiva para las empresas de propiedad estatal. En efecto, este tipo de empresas puede habitualmente tener objetivos distintos a la maximización de beneficios (por ejemplo, maximizar producción y/o participación de mercado) y frecuentemente quedan fuera de la disciplina del mercado de capitales o cuentan con financiamiento preferencial. En la medida de que las empresas públicas persigan el objetivo de maximizar producción, su comportamiento será equivalente al de una empresa privada que persiga una estrategia de precios predatorios. Por otra parte, dado que los participantes del mercado asumen que la empresa pública se comporta de forma distinta, ésta no enfrenta el problema de credibilidad que destaca la crítica de Chicago. Más aún, el uso de precios predatorios puede ser visto con buenos

ojos por los políticos que supervisen tales empresas, ya que implican menores precios para sus votantes. Sappington y Sidak (2003) extienden el modelo de Lott, a fin de analizar otras conductas anticompetitivas por parte de empresas de propiedad estatal, concluyendo, al igual que Lott, que este tipo de empresas tienen mayores incentivos para implementar estrategias de precios predatorios.

III.1.2 Medición

Un segundo aspecto relevante en el análisis de los precios predatorios lo constituye su identificación en la práctica. En esta materia, el test de Areeda y Turner (AT, 1976) ha tenido una enorme influencia en el análisis posterior. AT proponen considerar como predatorio aquel precio que esté por debajo del Costo Marginal de corto plazo (Marginal Cost, MC). Dada las dificultades para calcular el costo marginal, estos autores sugieren usar como proxi el Costo Variable Medio (Average Variable Cost, AVC). Notar que, sin embargo, bajo ciertas condiciones, el Costo Variable Medio puede estar por debajo del Costo Marginal, por lo que podrían existir precios predatorios que queden fuera del criterio de medición.

Joskov y Klevorick (1979) proponen agregar un nivel intermedio en el análisis, usando el Costo Total Medio (Average Total Cost, ATC). En el test de Joskov y Klevorick los precios por debajo del Costo Variable Medio se asumen como predatorios, los precios por sobre el Costo Total Medio, siempre se consideran como no predatorios, y aquellos precios entre el Costo Variable Medio y Costo Total Medio, requieren de un análisis adicional con respecto a las condiciones de mercado, a fin de determinar si son predatorios o no.

Baumol (1996) propone reemplazar el Costo Variable Medio por el Costo Evitable Medio (Average Avoidable Cost, AAC). El Costo Evitable Medio incluye los costos variables y los costos fijos que no sean hundidos. La misma propuesta plantean Bolton et al, (2000) quienes definen el Costo Evitable Medio como el costo unitario que el predador hubiera evitado si no se hubiera producido el incremento de ventas. Estos autores además proponen reemplazar el Costo Total Medio de Joskov y Klevorick por el Costo Incremental de Largo Plazo (Long Run Average Incremental Cost, LRAIC)

Otros autores (Joskow y Klevorick, 1979; Bolton et al, 2000) proponen la aplicación de un test en 2 etapas, donde la primera etapa requiere demostrar que la estructura de mercado es tal que existen condiciones que permiten que una estrategia de precios predatorios pueda ser eventualmente exitosa, para posteriormente considerar el análisis de los costos. En particular, Bolton et al proponen el siguiente test de 5 pasos en 2 etapas: En la primera etapa, debe mostrarse (1) que existe una estructura de mercado que facilita las prácticas predatorias (2) que la evidencia muestra que existe una práctica que puede ser considerada como predatoria (esto es, que exista una estrategia económica de predación, que las condiciones de implementación están presentes y que hay evidencia directa o circunstancial del intento de exclusión y (3) que existe la posibilidad de recuperar los costos por parte del predador. La segunda etapa implica probar que (4) los precios están por debajo de los costos y (5) No existe una defensa basada en la eficiencia que justifique la conducta del predador.

La discusión sobre las medidas empíricas para mostrar la existencia de precios predatorios ha tenido una importante influencia en las decisiones de los tribunales con respecto a esta materia. En EE.UU. la decisión Brooke (1993) de la Corte Suprema estableció que en los casos de precios predatorios debe demostrarse que los precios alegados están por debajo de una medida apropiada de los costos del predador y que además exista una probabilidad razonable de que el predador puede recuperar su “inversión” en los precios predatorios por la vía de ejercer poder de mercado una vez lograda la salida de sus rivales.

En Europa, la decisión AKZO de la Comisión Europea (1991) establece un test similar al de Joskow y Klevorick: si los precios están por debajo del costo variable medio (AVC) se presumen predatorios, si los precios están por sobre el costo total medio (ATC) no son predatorios y si están en el intervalo entre el AVC y el ATC, sólo se puede establecer la existencia de precios predatorios por medio de evidencia adicional. En forma posterior, las “Orientaciones para la aplicación del artículo 82 sobre conducta excluyente” (2009) de la Comisión Europea proponen la utilización del Costo Medio Evitable (AAC) y el Costo Incremental Medio a Largo Plazo (Long Run Incremental Average Cost, LRAIC) en reemplazo del Costo Variable Medio y el Costo Total Medio respectivamente.

III.2 Descuentos Anticompetitivos

El uso de distintos tipos de descuento asociados al volumen de compras es una práctica común a nivel de mercado. Los descuentos pueden tomar distintas formas. Un informe reciente de la OCDE propone la siguiente clasificación (OCDE, 2016):

- Descuento por fidelidad: Se trata de un descuento basado en el porcentaje de las compras totales del cliente que se realizan con el vendedor. Por ejemplo, un descuento que se aplica cuando las compras realizadas al vendedor superan el 90% de las compras totales del cliente (Notar que, en la medida de que el porcentaje que genera el descuento sea suficientemente alto este tipo de descuento genera un efecto similar a un contrato de exclusividad).
- Descuentos por metas de compra: Se trata de un descuento que aplica una vez alcanzando un cierto umbral de compras (este umbral puede ser común para todos los clientes o personalizado por cliente). Estos descuentos pueden ser sobre aquellas compras que superan la meta o umbral (Descuentos Marginales o Incrementales) o aplicarse sobre todas las compras (Descuentos Retroactivos).
- Descuentos Retroactivos: Aquellos donde el descuento se aplica a todas las unidades compradas, una vez alcanzado la meta o variable que define el descuento. En este caso, el precio marginal puede llegar a cero o ser incluso negativo para algunas unidades.

Los descuentos pueden tener un impacto positivo en los consumidores, a la vez que pueden responder a razones de eficiencia, generando ganancias de bienestar. Por ejemplo, los descuentos pueden dar certeza al vendedor e incentivarlo a realizar inversiones específicas a un comprador o pueden ser una respuesta competitiva eficiente frente a la baja general de precios por parte de un competidor. Los descuentos también pueden reflejar la existencia de economías de escala (y permitir al vendedor, por lo tanto, aprovechar de mejor forma tales economías). Finalmente, los

descuentos también pueden servir como mecanismo de autoselección, permitiendo al vendedor identificar a los clientes con mayor sensibilidad al precio.

Sin embargo, los descuentos también pueden tener efectos exclusorios. En efecto, considérese un mercado de un insumo X donde compiten 2 empresas, un incumbente (empresa dominante) y un entrante (de menor tamaño). Supongamos que estas empresas se relacionan con clientes idénticos, los cuales, por razones de diversificación de riesgos de proveedores, hacen negocio con ambas empresas a la vez. El insumo X que venden ambas empresas es idéntico, pero la capacidad de producción del entrante es menor que el incumbente, por lo cual, si bien el incumbente tiene la capacidad de satisfacer toda la demanda del consumidor, esto no es posible de replicar por parte del entrante (esto es, existe una parte de la demanda que es “rígida”, aquella que sólo puede ser satisfecha por el incumbente y otra “flexible”, que puede ser satisfecha por ambos). Supongamos que inicialmente, el consumidor compra un 80% de sus requerimientos con el incumbente y un 20% con el entrante y ambos cobran el mismo precio. Si el incumbente establece una política de descuento tal que el precio se reduce en forma significativa a partir de la unidad equivalente al 80% del consumo el cliente tendrá un fuerte incentivo a comprar exclusivamente desde el incumbente.

En este ejemplo, el efecto del descuento por fidelidad por parte del incumbente es generar la salida del entrante, ya que no tiene la capacidad de replicar la oferta del incumbente para el rango de unidades relevantes en competencia. Cabe notar que, en este caso, no es necesario que el precio promedio que cobra el incumbente esté por debajo de su costo medio para lograr el efecto exclusorio.

Del ejemplo anterior se aprecia que existe una clara relación entre el uso de descuentos exclusorios y los precios predatorios. Desde la perspectiva del predador, los descuentos presentan la ventaja de poder lograr el efecto exclusorio con un sacrificio de beneficios mucho menor, ya que el descuento en el precio aplica a una cantidad menor de unidades (salvo que el descuento sea de carácter retroactivo).

El ejemplo anterior nos permite identificar en qué industrias es más probable que las prácticas de descuento puedan tener fines anticompetitivos. (1) Deben existir asimetrías en las empresas participantes en el mercado, donde hay ciertos productos o servicios que no pueden ser replicados por otros competidores (esto es, existen ventas “no contestables”). (2) La empresa que utiliza los descuentos exclusorios debe tener la capacidad de satisfacer gran parte de la demanda de mercado (lo que implica que puede aumentar fácilmente su escala de producción o cuenta con capacidad ociosa). (3) Si los precios son opacos, la estrategia de descuento exclusorio es más efectiva, ya que se vuelve más difícil de identificar por parte de los competidores (4) Si existe concentración en los compradores y economías de escala en la producción, es más fácil lograr el efecto exclusorio, ya que a la empresa dominante le bastará con atraer a tales clientes para que los competidores no puedan lograr el tamaño mínimo para operar en forma rentable.

Desde el punto de vista de la política de competencia, la mayor atención ha estado puesta en el caso de los descuentos por fidelidad, ya que su efecto exclusorio es más directo y sobre los descuentos retroactivos, en particular si se utilizan en un periodo de tiempo relativamente largo.

Sin embargo, también los descuentos por cantidad que no estén ligados a cláusulas de fidelidad pueden tener efectos exclusorios, dependiendo de las características del mercado en cuestión.

III.3 Abusos de Posición Dominante: Sector Postal

La estructura del sector postal a nivel internacional se caracteriza por la existencia de empresas incumbentes (generalmente, antiguos monopolios públicos, en algunos casos, como Chile, todavía bajo propiedad estatal y en otros casos privatizados) que compiten con entrantes de menor tamaño. Esta competencia puede darse en distintas etapas del proceso productivo. La estructura de mercado, por lo tanto, sugiere la posibilidad de que se presenten infracciones a la libre competencia, a partir del abuso de la posición dominante de las empresas incumbentes.

Geradin y Henry (2009) identifican 4 posibles situaciones de abuso de posición dominante que se pueden presentar en el sector postal: Precios Predatorios, Descuentos Exclucorios, Estrangulamiento de Márgenes (Margin Squeeze), Venta Atada y Bundling.

A continuación se revisan los fundamentos teóricos y los principales casos analizados por los tribunales europeos¹¹ a partir de la liberalización del mercado postal.¹²

III.3.1 Precios Predatorios

En el caso del sector postal, el operador postal dominante podría intentar sacar a sus rivales del mercado por medio de precios predatorios (en aquellos servicios donde no esté sujeto a regulación tarifaria). Cabe notar también que, en el caso del sector postal, las empresas con posición dominante suelen ser empresas de propiedad estatal, las cuales, de acuerdo a lo revisado en la sección II.1.1, pueden tener más incentivos para implementar una estrategia de precios predatorios. Por otra parte, en la medida de que tales empresas mantengan mercados “protegidos” de la presencia de competidores, pueden subsidiar los precios predatorios por la vía de los mayores ingresos obtenidos en aquellos mercados donde no existe competencia.

Un ejemplo de lo anterior se presenta en el caso “Deutsche Post”. Deutsche Post (DP) por un periodo de 5 años, ofreció sus servicios en el área de paquetería en ventas por correo y online (mail order parcels) a un precio menor a sus costos incrementales de prestación del servicio. En Marzo de 2001, la Comisión Europea impuso una multa a Deutsche Post por abusar de su posición dominante. En este caso, la Comisión Europea estableció que los ingresos provenientes de los mercados en los cuales DP tenía una posición monopólica permitían financiar una política de

¹¹ Okholm et al (2012) identifican 50 casos relacionados a prácticas exclucorios en el sector postal Europeo entre 2002 y 2012. Entre las prácticas más comúnmente cuestionadas está la discriminación de precios (asociada a las condiciones de acceso de red por parte del operador dominante) con 17 casos, seguido de Descuentos Exclucorios con 11 casos.

¹² Sección basada en Okholm et al (2012), Dieke et al (2013), Eccles (2014), Geradin y Malamataris (2014) y Kjolbye et al (2015). Cabe notar que varios de los casos aquí presentados combinan elementos de las 4 prácticas principales que se identifican en el texto.

precios predatorios en aquellos mercados donde DP enfrentaba competencia.¹³ La forma de implementar la estrategia de precios predatorios era por la vía de descuentos por fidelidad: Deutsche Post ofrecía descuentos significativos a clientes comerciales en el área de paquetería de ventas por correo y online (mail order parcels) siempre y cuando estos clientes realizaran todos (o una proporción significativa) de sus envíos vía DP. La Comisión Europea estableció que tal sistema de descuentos impedía a otros prestadores privados alcanzar un tamaño mínimo para entrar exitosamente en el mercado. En su revisión del caso, La Comisión Europea destacó que pese a existir entrada exitosa en el mercado de envíos de paquetería entre empresas, ello no se había reflejado en mayor competencia en el mercado de los envíos provenientes de ventas por correo u online.

Un caso similar se presentó en España el año 2005, donde a partir de una denuncia de la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulación de Correspondencia (ASEMPRE) contra Correos de España (Correos), por un supuesto uso de precios predatorios por parte de ésta última, Correos llegó a un acuerdo de terminación en el cual se comprometió a “garantizar que los precios de sus servicios a las entidades financieras y los grandes clientes... una vez aplicados los descuentos correspondientes cubriesen los costos reales de prestación del servicio”.¹⁴

III.3.2 Descuentos Exclucorios

Asociado a la práctica de precios predatorios se encuentra el uso de descuentos con fines exclucorios. En el caso del sector postal, los descuentos (ya sea por fidelidad o cantidad) pueden ser utilizados por la empresa dominante para excluir a sus competidores. Las características del sector postal, con operadores dominantes que tienen mayor cobertura territorial que sus competidores (lo que implica que estos últimos tendrán dificultades para replicar las ofertas del incumbente), en muchos casos con servicios reservados por Ley para los incumbentes, y en donde una proporción creciente del tráfico postal está radicado en grandes clientes, hacen que la política de descuentos pueda usarse con fines exclucorios en este mercado.

Post Danmark (Post Danmark I) el antiguo operador monopolístico en Dinamarca, competía en el mercado de la correspondencia sin destinatario con Forbruger-Kontakt (FK).¹⁵ A diferencia de Post Danmark, para FK, la distribución de correspondencia sin destinatario era su principal línea de actividad. Post Danmark usaba la misma red de distribución de la correspondencia regular para distribuir la correspondencia sin destinatario. En 2003, Post Danmark le “quitó” a FK 3 de sus principales clientes (las cadenas de supermercados Superbest, Spar y Coop), ofreciéndoles precios más bajos que aquellos que pagaban sus propios clientes en ese momento. Para dos de ellos el precio ofrecido por Post Danmark estaba por encima de su Costo Total Medio (ATC), mientras que para el tercer cliente (Coop) el precio estaba por debajo del Costo Total Medio pero por sobre el

¹³ Comisión Europea, “Antitrust Proceedings in Postal Sector result in Deutsche Post separating competitive parcel services from letter monopoly”, Comunidad de Prensa, 20-3-2001.

¹⁴ CNC, Resolución de Cumplimiento de Resolución, Expte. VATC/2458/03 Asempre-Correos. Correos fue posteriormente multado en 4,8 millones de Euros por incumplimiento de los términos del acuerdo en el caso de 33 de 204 grandes clientes el año 2009.

¹⁵ La correspondencia sin destinatario corresponde a un tipo de correspondencia publicitaria de envío directo y no personalizado.

Costo Incremental Promedio (AIC)¹⁶. FK demandó a Post Danmark por abuso de posición dominante. Tras un fallo favorable en primera instancia a FK, Post Danmark apeló a la Corte Suprema de Dinamarca, la que pidió la opinión de la Comisión Europea. El Tribunal de Justicia Europeo dictaminó que los precios sobre el ATC no pueden considerarse como predatorios, mientras que los precios por debajo del ATC pero por sobre el AIC pueden ser predatorios si efectivamente puede mostrarse que tengan por objeto eliminar competidores, ya que la “«discriminación de precios» —es decir, la aplicación de precios diferentes a clientes diferentes o a categorías diferentes de clientes para productos o servicios con idénticos costes o, a la inversa, la aplicación de un precio único a clientes respecto de los que varían los costes de la oferta— no puede, por sí sola, indicar la presencia de una práctica de exclusión abusiva”.¹⁷ En este caso en particular, el hecho de que FK mantuviera su red de distribución aún después de perder a los 3 clientes y que en forma posterior en el año 2007 recuperara a dos de los clientes que le había quitado su rival (Coop y Spar) sugiere que los precios de Post Danmark no tuvieron un efecto excluyente sobre su rival.¹⁸

La Poste, operador incumbente belga, ofrecía descuentos a clientes de gran tamaño pero no hacía extensivos tales descuentos a intermediarios que ofrecían servicios de mecanización y preclasificación (mail consolidators) y que utilizaban la red de distribución de La Poste. En 2012, la Autoridad de Competencia Belga sancionó a La Poste por discriminación de precios. En un caso similar, el año 2005, la Autoridad de Competencia Alemana sancionó a Deutsche Post por una política de descuentos con las mismas características, mientras que, en un caso similar en Francia, el Consejo de la Competencia (Conseil de la Concurrence) consideró que el Correo Francés (La Poste) podía ofrecer descuentos por volumen a sus grandes clientes sin que fuera necesario extender tales descuentos a las empresas que operaban como intermediarios. De acuerdo al Tribunal Francés, los descuentos a grandes clientes tenían como fin inducir una mayor demanda, efecto que no se presenta en el caso de los intermediarios de Correos.¹⁹

Un caso posterior de descuentos excluyentes también involucró a Post Danmark (Post Danmark II). En este segundo caso, la conducta cuestionada fueron los descuentos por cantidad retroactivos en el mercado de la publicidad por Correo. Estos descuentos, que tenían una tasa desde el 6% al 16%, se aplicaban al calcular el volumen total de envíos durante un año y estaban disponibles para todos los clientes (notar que los descuentos no estaban directamente ligados a cláusulas de fidelidad, solo se basaban en la cantidad de envíos y tenían el carácter de retroactivos). Post Danmark enfrentaba en este mercado la competencia de un entrante, Bring City Mail, pero esta empresa sólo cubría un 45% del territorio Danés. El Tribunal determinó que, al ser los descuentos calculados sobre los volúmenes de correo acumulados durante un año, se generaba “un efecto de exclusión contrario a la competencia en el mercado”.²⁰ Otros elementos que consideró la Comisión

¹⁶ El cálculo de los costos en este caso enfrenta el problema de que existen economías de ámbito en la distribución. La Autoridad de Competencia Danesa lo calculó como: (i) Costos fijos y variables atribuibles directamente al servicio de distribución de correspondencia sin destinatario, (ii) 75% de los costos de capacidades logísticas comunes imputables y (iii) el 25% de los costos comunes no imputables.

¹⁷ Comisión Europea C-209-10 (2012), 30.

¹⁸ Comisión Europea, C-209-10 (2012)

¹⁹ Geradin (2011), pp. 239.

²⁰ Comisión Europea, C-23-14, (2015)

Europea en su decisión fueron que “Post Danmark disfrutaba además de ventajas estructurales conferidas por el monopolio legal sobre la distribución de cartas de un peso máximo de 50 gramos. Asimismo, Post Danmark se beneficiaba de una cobertura geográfica única que englobaba toda Dinamarca.”, la Comisión señaló que “En tales condiciones, resulta particularmente difícil a los competidores de la empresa en posición dominante mejorar estos descuentos fijados en función del volumen total de ventas” y que “El hecho de que el referido sistema de descuentos abarque a la mayoría de los clientes del mercado puede constituir una indicación útil de la importancia de esta práctica”. A diferencia de Post Danmark (I) en este caso no se realizó un análisis basado en los costos para determinar la existencia de una conducta anticompetitiva.

III.3.3 Estrangulamiento de Márgenes (Margin Squeeze)

El estrangulamiento de márgenes se puede presentar en mercados donde un operador integrado compite con rivales que requieren de un insumo que provee tal operador dentro de una cadena vertical de producción (Y donde el operador integrado tiene poder de mercado en tal insumo). Si la diferencia de precios entre el bien final y el insumo esencial es suficientemente pequeña, tal que impide a otras empresas competir, se está en presencia de una situación de estrangulamiento de márgenes. En el caso del sector postal, se puede presentar una situación de estrangulamiento de márgenes en aquellos países, donde la regulación obliga a los operadores dominantes a dar acceso a partes de su red (insumo esencial) y donde los precios fijados por tales operadores impiden la entrada (o fuerzan la salida) de competidores. Un efecto similar al del estrangulamiento de márgenes se presenta en los casos donde el operador dominante deniega el acceso a tal recurso (refusal to deal).

La jurisprudencia alemana nos presenta un caso relevante de estrangulamiento de márgenes. En efecto, la normativa alemana obliga al operador dominante (Deutsche Post) a ofrecer a sus competidores acceso parcial a la red (permitiendo la competencia en el acceso). Una investigación de la autoridad de competencia alemana iniciada el año 2012 reveló que el precio que cobraba DP por el acceso parcial a su red, estaba, en algunos casos por sobre el precio que DP cobraba a clientes comerciales de gran tamaño. La misma investigación reveló que tales precios estaban también ligados a cláusulas de fidelidad (los precios se aplicaban si los clientes cubrían más del 90% de sus envíos con DP), lo que constituía un segundo efecto excluyente en el mercado.²¹

III.3.4 Venta Atada y Bundling:

La venta atada se refiere a la comercialización conjunta de productos, ya sea por la vía de restricciones técnicas o contractuales. El bundling corresponde a un caso particular de venta atada, en la cual la comercialización se da en proporciones fijas. Si bien ambas prácticas son de uso frecuente en el mercado, bajo ciertas condiciones pueden ser usadas con fines anticompetitivos: la empresa con posición dominante en un producto, puede apalancar tal posición a otros mercados al vincular la compra del producto donde tiene posición dominante a otro donde enfrenta competencia. En el caso de los operadores postales, la venta atada con fines anticompetitivos podría eventualmente darse en el caso donde los operadores postales vinculen aquellos servicios donde tienen una posición monópolica (ya sea por ausencia de competencia o

²¹ Bundeskartellamt, Ref B9 – 128/12 (2 de Julio de 2015). En este caso, DP abandonó la política de descuentos cuestionada, por lo que no hubo sanción a la empresa.

porque la regulación les reserva un monopolio sobre tales servicios) con otros donde enfrentan competencia.

Un ejemplo de uso anticompetitivo de venta atada lo encontramos en el mercado Belga, en el cual La Poste, el operador incumbente en tal país, vinculó el acceso de una tarifa especial en los servicios postales (donde La Poste gozaba de una posición monopólica al momento de establecer tal descuentos), a aquellos clientes que contrataran el servicio de intercambio de documentos entre empresas (business to business) con La Poste. En este último mercado, La Poste competía con Hays, un entrante de origen británico. La Comisión Europea sancionó a la Poste por abuso de posición dominante, indicando que La Poste buscaba extender su posición de dominio en el mercado postal a mercados distintos e impuso una multa de 2,5 millones de euros.²²

III.3.5 Otros Abusos de Posición Dominante:

La jurisprudencia Europea también nos muestra otros ejemplos de conductas anticompetitivas en el mercado postal: Posten Norge, el operador incumbente noruego, generó acuerdos de exclusividad de largo plazo con almacenes, supermercados y estaciones de servicio para la distribución de correspondencia y paquetería de Posten Norge, modalidad denominada “Post-in-Shop”. Los servicios de cada punto de venta Post-in-Shop incluían al menos todos los incluidos en el Servicio Universal. Los acuerdos de exclusividad de Posten Norgen cubrían a retailers que representaban aproximadamente un 50% de todos los puntos de venta del país. Los acuerdos impedían que tales retailers instalaran servicios similares de otros competidores incluso en aquellos locales donde no estuviera presente Posten Norgen. La autoridad de competencia Noruega consideró que Posten Norge había incurrido en una conducta de abuso de posición dominante al establecer cláusulas de exclusividad.²³

El año 2011 Correos, operador postal incumbente en el mercado español, rehusó dar acceso a su red postal a operadores privados que competían en el mercado de las “notificaciones administrativas”, comunicaciones por parte del gobierno y las cortes españolas. De acuerdo a la legislación española, si tales notificaciones son distribuidas por agentes de Correos de España se presume su veracidad. La Autoridad de Competencia Española determinó que tal acceso era esencial para que los operadores entrantes pudieran competir y la negativa al acceso a la red creaba una significativa barrera de entrada, ya que incluso estableciendo una red de distribución alternativa, los entrantes se enfrentaban al problema de que las notificaciones que ellos distribuyeran no contaban con la presunción de veracidad (que solo era válida para aquellas distribuidas por Correos de España) y sancionó a Correos por abuso de posición dominante en abril de 2013.²⁴

²² Comisión Europea, “Antitrust decision against De Post-La Poste aims to protect competitive postal service from the monopoly”, Comunidad de Prensa, 5/12/2001

²³ EFTA Court, Caso E-15/10, 18 de Abril de 2012

²⁴ Decisión S/034/11 del 22 de abril de 2013.

IV. Sector Postal en Chile

Los orígenes del sector postal en Chile se remontan a mediados del siglo XVIII, cuando se establecen “redes postales” desde la Ligua al sur. En 1747, Ignacio de los Olivos es nombrado Teniente del Correo Mayor. En 1852 se crea la Administración Central de Correos, la que posteriormente pasará a denominarse Dirección General de Correos (1854-1920), Servicio de Correos, Telégrafos y Teléfonos (1920-1925) y Servicio de Correos y Telégrafos (1925-1981). En 1981, la Ley 18046 autoriza a poner término a la existencia legal del Servicio de Correos y Telégrafos, y crear en su reemplazo una empresa autónoma del Estado para la atención del servicio de correos y otro organismo, que tendrá la naturaleza jurídica de sociedad anónima, encargada del servicio de telégrafos. En 1982, por medio del DFL 10 se crean las Empresas de Correos de Chile y Telex Chile.²⁵

Correos de Chile es una empresa de administración autónoma del Estado con patrimonio propio. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. De acuerdo al DFL 10 su objetivo es prestar servicios de envíos de correspondencia nacional e internacional. Adicionalmente, puede efectuar otras prestaciones de servicio postal, tales como: encomiendas, giros postales, y similares, según lo acuerde el Directorio.²⁶ A diferencia de otros operadores estatales en el resto del mundo no existe un regulador especializado del sector postal. Si bien existe una disposición legal de fijación de tarifas para las Cartas Ordinarias Nacional e Internacional por parte del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, ello no se implementa actualmente en la práctica.²⁷

Correos de Chile es el operador nacional designado para los acuerdos de la Unión Postal Universal. Actualmente la empresa de Correos de Chile tiene 231 Sucursales, 258 agencias, 24 plantas de clasificación y 94 Centros de Distribución Postal (Reporte Integrado de Correos de Chile, 2017).

A partir de 1980 se permite la competencia de operadores privados. El Decreto 203 del Ministerio de Transporte, que define la política postal nacional señala que, “el Estado es responsable de implementar un servicio de envío de correspondencia dentro de todo el territorio nacional. No obstante, pueden existir otras entidades dedicadas a esta misma prestación a disposición de los usuarios, con carácter de encargo, cuya modalidad y precios se regirán por acuerdo entre las partes.” Esta disposición ha permitido el ingreso de operadores privados en el mercado de correspondencia.

²⁵ Telex Chile fue posteriormente privatizada en 1986.

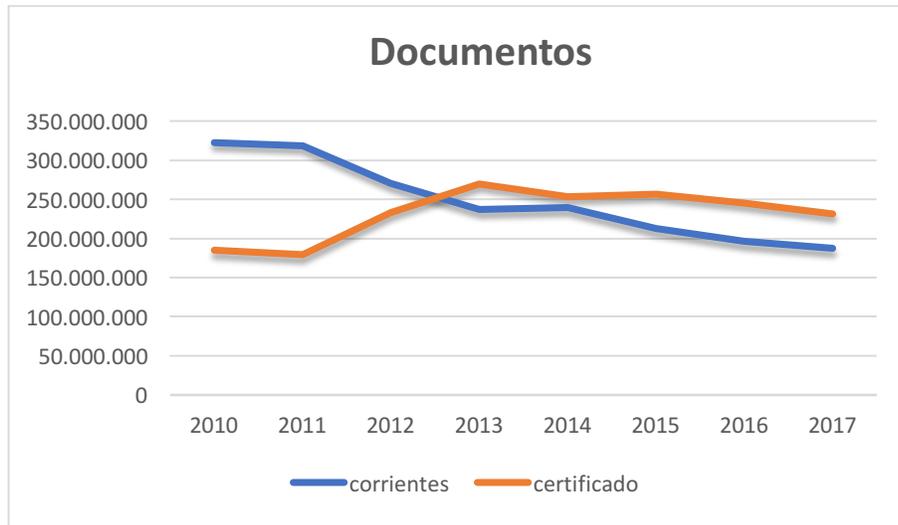
²⁶ Dentro de estos servicios, cabe notar que la Resolución exenta 1055 del 15 de Julio de 1998 emitida por la propia empresa, autorizó a la Empresa de Correos de Chile a participar en el mercado del correo híbrido. De acuerdo a tal resolución, se incluían dentro de este servicio, la preparación de cartas, preparación de sobres de cartas y el servicio de autoensobrado de la correspondencia”. Tras un requerimiento de la Asociación de Impresores de Chile, la Corte de Apelaciones, determinó que el correo híbrido corresponde a un servicio distinto a aquellos que se entienden dentro de la “esfera de funciones de la Empresa de Correos de Chile” y, por lo tanto, no puede ser desarrollado por tal empresa (Rol 4068-98, Sentencia del 27 de Noviembre del 1998). En forma posterior, la Corte Suprema confirmó tal sentencia (16 de Diciembre de 1998)

²⁷ Art 60. Decreto Supremo 5037 de 1960. El último proceso de fijación tarifaria se realizó el año 2004. En Chile no existe una definición de Servicio Universal establecida por Ley.

IV.1 Mercados y Competidores

Las cifras del INE nos permiten caracterizar la evolución del mercado postal en Chile durante los últimos años.

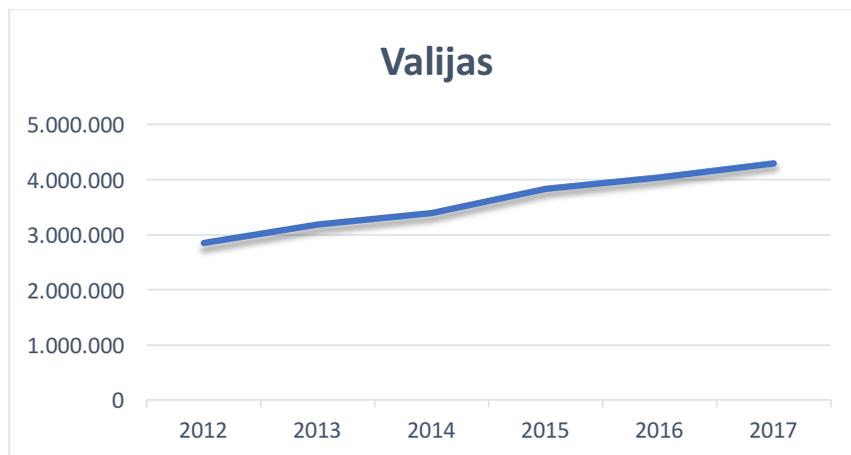
Figura 3: Evolución de los envíos Postales Nacionales 2010-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Tal como ocurre a nivel internacional (ver sección II.3), se aprecia una baja del volumen de correspondencia, en particular de los envíos corrientes. La tasa de declinación anual promedio desde el 2010 hasta el 2017 es de -2,7% y ésta se ha acelerado en los últimos 3 años (-5,3% anual). Por otra parte, tal como en el resto del mundo, la contracara de la baja del tráfico de correspondencia ha sido un incremento en el mercado de paquetes, según se aprecia en la siguiente figura.

Figura 4: Evolución del tráfico de paquetes (valijas) 2010-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Distintas empresas compiten en distintos segmentos del mercado. En el caso particular del sector postal, se identifican 7 actores principales: Correos de Chile, WSP, ChilePost, Envía, GlobalCourier, PostalChile y Chile Parcels. La mayoría de estas empresas lleva más de 10 años en el mercado (esto es, la entrada al mercado de estas empresas se produjo antes de que comenzara la declinación del tráfico nacional de correspondencia). La amplitud de los servicios ofrecidos por cada una de estas empresas difiere, según se aprecia en la siguiente tabla

Tabla 1: Servicios Ofrecidos por Operadores Postales en Chile

	Mecanización	Postal	Mensajería Express	Paquetería	Internacional	Otros Servicios
Correos de Chile	ND	Si	Si	Si	Si	Si
WSP	Si	Si	Si	Si		Si
ChilePost	Si	Si	Si			Si
Envía	Si	Si				Si
PostalChile	Si	Si	Si			Si
GlobalCourier	Si			Si		Si
Chile Parcels	Si	Si		Si		Si

Fuente: Elaboración propia en base a información comercial de las empresas

Entre los servicios adicionales ofrecidos por operadores postales están los giros postales (Correos de Chile), Lectura de medidores (Chilepost), Telemarketing (WSP), Distribución puerta a puerta (ChilePost), Digitación y normalización de datos (ChilePost, PostalChile, Chile Parcels), Servicios de diseño (Chilepost), Logística Reversa (GlobalCourier), Bodegaje (Chile Parcels). En el caso de los servicios postales, todos los operadores ofrecen servicios que incluyen el seguimiento de entrega vía GPS.

Los operadores postales que compiten en el mercado Chileno, lo hacen en la modalidad “end to end”. Cabe notar que, a diferencia de lo revisado para la liberalización en el mercado Europeo en la Sección III.2, en el caso Chileno no existe un marco regulatorio que permita a los operadores privados acceder a la red de Correos de Chile en la modalidad de competencia en el acceso.

Existen también otras empresas de menor tamaño que ofrecen servicios con cobertura local y/o regional (en la práctica, en muchos casos estas empresas funcionan como subcontratistas de los operadores privados de mayor tamaño, permitiendo a estos últimos extender sus áreas de cobertura).

La ausencia de regulaciones de acceso a la red de distribución de Correos de Chile por parte de los operadores privados hace que la variable cobertura territorial pase a ser muy relevante al momento de comparar operadores de correo. En el ámbito postal propiamente tal, los operadores privados tienen un alcance de cobertura menor a la que alcanza Correos Chile, según se aprecia en la siguiente tabla

Tabla 2: Cobertura de los operadores privados.

	Comunas	% Población País
ChilePost	87	70%
WSP	141	82%
Envía	117	81%

Fuente: Elaboración propia en base a información de empresas y datos poblacionales del INE

Se aprecia que si bien las áreas de cobertura de los principales correos privados alcanzan a una proporción importante de la población (fundamentalmente dada por la alta concentración de la población del país en la Región Metropolitana), ninguno de ellos alcanza a cubrir la mitad de las comunas del país y, por ende, no pueden duplicar el rango de cobertura del operador incumbente (Correos de Chile). Es importante notar que muchos de los grandes clientes (Bancos y otras entidades financieras, como las AFP) requieren cobertura nacional, lo que implica que necesariamente, en el caso de tener contratos de distribución con alguno de los correos privados, tendrán que contratar parte del servicio con Correos de Chile. Otra diferencia entre los correos privados y Correos de Chile es que su frecuencia de servicio es menor. Los correos privados compiten fundamentalmente en el segmento de clientes comerciales (B2C), los cuales, tal como ocurre a nivel internacional, representan la mayor proporción del mercado.

En paquetería, Correos de Chile compite con otros operadores: Chile Express, TNT, TurBus, WSP, DHL, entre otros. La participación de mercado en esta línea de negocio es significativamente inferior a la del sector postal, 23% a 2016, según cifras entregadas por la propia empresa. En los últimos años, parte importante de las inversiones y esfuerzos comerciales de Correos de Chile han estado vinculados al desarrollo de esta línea de negocios. El plan estratégico de Correos de Chile para el período 2016-2020 plantea como uno de sus objetivos el “ser líderes en paquetería” y su campaña comercial del año 2016 utilizó como concepto base “Somos Paquetería”. El objetivo de tal campaña era “Avanzar en posicionar a CorreosChile como el principal actor del mercado nacional en el rubro de la distribución de paquetes y encomiendas”. (Memoria Anual de Correos de Chile, 2016)

Es relevante notar que sólo dos de los operadores postales privados participan también activamente en el mercado de paquetería: si bien existen similitudes entre ambos tipos de servicio, los activos necesarios para proveer el servicio de paquetería son distintos: la red de distribución se basa en furgones (mientras que en el caso de la correspondencia predominan las motos y bicicleta), la cantidad de entregas por ruta es menor y existe un costo de bodegaje mayor.

Los cambios en la composición de la demanda implican un cambio en la composición de los ingresos de Correos de Chile. En particular, se observa un aumento de la importancia de la paquetería dentro de los ingresos por línea de negocios (desde un 23% a un 32% de los ingresos totales entre 2010 y 2016). A 2016, el Servicio Postal Nacional representa un 51% de los ingresos totales de la empresa. La información de Correos de Chile indica que, para el caso de los ingresos postales, un 80% corresponde a clientes corporativos. Es importante notar que estas cifras son

muy similares a la distribución de ingresos de los operadores postales europeos, tal como se mostró en la Sección II.3.²⁸

IV.2 Ventajas del Incumbente: Derecho de Conducción e IVA

IV.2.1 Derecho de Conducción

Una característica particular del mercado postal chileno es la existencia del denominado “Derecho de Conducción” que pueden cobrar los carteros de Correos de Chile. El derecho de conducción es el cobro que hace el cartero al receptor de la correspondencia por cada pieza entregada. El valor del derecho de conducción se fija mediante Decreto del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Actualmente el derecho de conducción asciende a \$50 por carta. La siguiente tabla muestra la evolución del valor del derecho de conducción en los últimos 14 años.

Tabla 3: Evolución del Derecho de Conducción 1994-2017

Fecha	Valor del Derecho de Conducción
Marzo 1994 - Febrero 1996	15
Marzo 1996 - Agosto 2004	20
Septiembre 2004 - Diciembre 2015	30
Enero 2016	50

Fuente: Elaboración propia en base a Decretos Supremos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

En términos reales, el derecho de conducción a diciembre de 2017 es similar a diciembre de 1994. Sólo los carteros de Correos de Chile pueden cobrar el derecho de conducción. El derecho de conducción permite a Correos de Chile pagar a sus carteros un salario por debajo del nivel de mercado, ya que ellos pueden compensar este menor salario por medio de los pagos recibidos por derechos de conducción.²⁹

El derecho de conducción introduce una asimetría entre Correos de Chile y sus competidores privados. Cabe notar que, desde la perspectiva del cliente corporativo, el derecho de conducción permite traspasar parte del costo del envío de correspondencia al cliente. Esta ventaja de costos no es una figura común en el resto del mundo.³⁰ Los carteros representan una parte importante del personal de Correos de Chile, según se aprecia en la siguiente tabla:

²⁸ Otro aspecto relevante en el cambio de la composición de los ingresos de Correos de Chile, es el aumento de los ingresos asociados a la actividad internacional, los cuales como consecuencia del auge en los envíos de comercio electrónico internacional, se han multiplicado por 4 en los últimos 7 años, pasando de representar un 5,2% de los ingresos totales de la empresa en 2010 a un 17,6% el 2016.

²⁹ Al respecto, una nota aparecida en el Diario La Tercera, en Diciembre de 2015 señala, “*El sueldo de trabajador de la empresa está compuesto por un monto fijo, que parte por cerca de los \$ 270 mil brutos, y por un concepto variable, que es el pago por Derecho a Conducción establecido por ley.*”

³⁰ En toda la revisión bibliográfica no se encontró referencia alguna a la presencia de algún subsidio similar en los países de la Unión Europea o EE.UU. En cambio, si hay referencias a la segunda ventaja relevante que la regulación le entrega a Correos de Chile, esto es, la exención del IVA.

Tabla 4: Distribución del Personal Correos de Chile 2009-2016

	Total Personal Contrato	Carteros Contrato
2009	5536	2563
2010	4318	2101
2011	4434	2102
2012	4605	2131
2013	4715	2152
2014	4693	2141
2015	4790	2190
2016	4977	2230
2017	5025	2247

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en correotransparente.cl, incluye personal de planta.

En la tabla se aprecia que los carteros representan aproximadamente un 44% de la dotación de personal de Correos de Chile. Si bien no se tienen antecedentes suficientes para cuantificar en forma exacta lo que los carteros vinculados a Correos de Chile recaudan vía derecho de conducción, la evidencia disponible a partir de algunas demandas laborales presentadas en contra de la empresa por parte de carteros, dan cuenta de la importancia del derecho de conducción dentro de los ingresos de estos trabajadores y de la magnitud del subsidio que recibe indirectamente la empresa por este concepto. En efecto, en una demanda laboral presentada por un Cartero en San Antonio en Junio de 2014, este declara percibir un promedio de \$271049 a diciembre de 2013 (promedio de los últimos 3 meses) más un “Bono de Conducción” de \$350.000.³¹ A diciembre de 2017, esto corresponde a \$315.663 de cargo de Correos de Chile más \$407.610 en virtud del Derecho de Conducción, dando un total de \$723.273. Otra demanda (en este caso en la comuna de Peñaflo, presentada en Diciembre de 2014),³² indica un sueldo base más gratificaciones de \$372.396 (\$409.392 en \$ de diciembre de 2017) y \$417600 mensuales por concepto de Derecho de Conducción (\$457.858 en \$ de diciembre de 2017), resultando en un total de \$790.996 (\$867.250 en \$ de diciembre de 2017).

La siguiente tabla presenta una simulación, a fin de cuantificar el subsidio implícito que implica este derecho en el costo en remuneraciones de Correos de Chile, suponiendo distintos porcentajes de pago del derecho de envío:

³¹ R.I.T 0-16-2014 del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de San Antonio

³² R.I.T. 0-5699-2014, 2do Juzgado de Letras del Trabajo, Corte de Apelaciones de Santiago

Tabla 5: Simulación del Impacto del Derecho de Conducción en los costos de Correos de Chile

Porcentaje de pago del Derecho de Conducción	50%	65%	80%
Total piezas de correspondencia distribuidas por Correos de Chile (*)	290000000	290000000	290000000
Total Carteros Correos de Chile	2247	2247	2247
Total Recaudación Derecho de Conducción (mm \$ anual)	7250	9425	11600
Total Recaudación por Cartero (mensual)	\$ 268.877	\$ 349.540	\$ 430.203
Total Derecho de Conducción como porcentaje de los Costos en Remuneraciones de Correos de Chile	19%	24%	30%
Total Derecho de Conducción como porcentaje de los Costos de Explotación de Correos de Chile	8%	10%	13%

(*) Sobre la base del total de correspondencia (fuente: INE,2017) y la participación de mercado reportada por Correos de Chile. Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en el Reporte Integrado 2017 de la Empresa de Correos de Chile y correostransparente.cl

Notar que los valores por cartero están en línea con la evidencia con los valores que indican las demandas laborales referidas anteriormente. El pago del derecho de conducción implica un subsidio implícito que se estima entre 19% a 30% de los costos en remuneraciones de Correos de Chile.³³ Por lo tanto, representa una ventaja comparativa considerable que la regulación entrega actualmente al incumbente de propiedad estatal.

En la sección II.1 se mostró que los costos de distribución representan el ítem más relevante dentro de los costos totales para los operadores postales. El derecho de conducción representa, por lo tanto, un subsidio relevante en la “última milla”, lo que eventualmente puede ser utilizado por el operador incumbente para intentar excluir rivales del mercado.

IV.2.2 Exención del IVA

Las Tarifas de Correos de Chile están exentas de IVA. A diferencia del beneficio del derecho de conducción, en el caso de la exención del IVA, se trata de un beneficio que está presente también en otros países.

La asimetría en el tratamiento del IVA entre un operador incumbente y sus competidores, genera una serie de ineficiencias a nivel de mercado: En la organización interna del operador, un menor incentivo a subcontratar actividades con otras firmas,³⁴ y, a nivel de la competencia en el mercado,

³³ Cabe notar que la suma del pago mensual por cartero más el salario fijo publicado en medios de prensa resulta en un valor similar a la remuneración de mercado de los carteros en los correos privados, lo que sugiere que los rangos de la estimación son razonables.

³⁴ Okholm et al (2011) encuentran diferencias significativas en el grado de subcontratación de servicios en aquellos operadores exentos de IVA versus los no exentos, estos últimos, además, tienen menores costos.

una potencial ventaja para el operador cuyas tarifas están exentas de IVA. Esta ventaja es particularmente importante en el mercado de personas, donde es poco probable que los consumidores tengan la oportunidad de obtener devolución de IVA pero también se extiende en el mercado empresas: Dietl et al (2011) modelan la competencia en un mercado donde un operador incumbente exento de IVA compite con un entrante no exento en el mercado de la correspondencia empresas a personas (B2C): Estos autores muestran que, bajo parámetros razonables de demanda y costos, la exención del IVA refuerza la posición competitiva del incumbente.

Es precisamente por este tipo de distorsiones que, en el caso Europeo, la exención del impuesto al valor agregado en la mayoría de los países se limita solamente a los productos contenidos dentro del Servicio Postal Universal y sólo en 4 países la exención se extiende a todos los productos y servicios ofrecidos por el operador incumbente.³⁵ Ohkholm et al, (2010) señalan que aquellos regímenes donde la exención se extiende a todos los productos genera el mayor grado de distorsión en el mercado.

IV.3 Precios

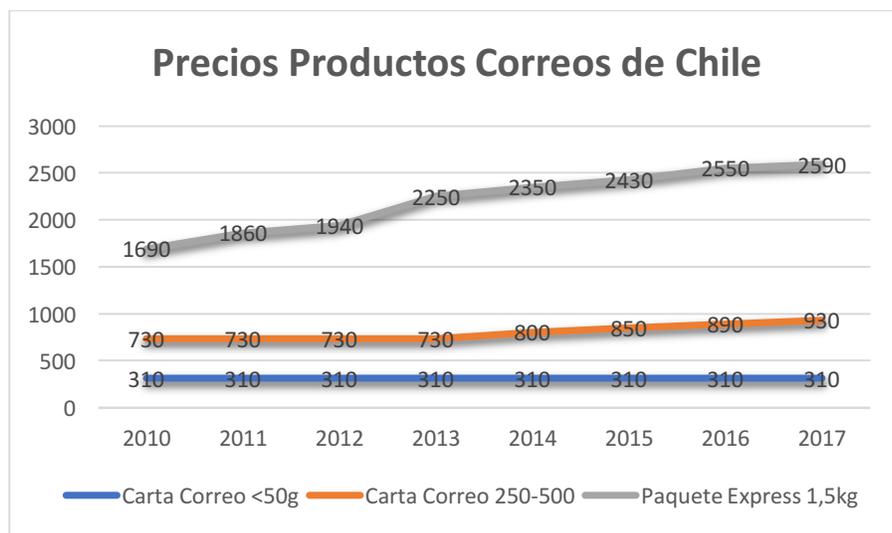
Los operadores postales son empresas multiproducto, a los distintos tipos de correspondencia (pueden existir diferencias basadas en peso, nacional-internacional, tiempo de envío, certificación de recibo, y también entre mercados: persona-persona, empresa-persona, empresa-empresa), se suma que, tal como se revisó en las secciones anteriores, los operadores postales, en Chile y en el resto del mundo, también extienden sus actividades a otras líneas de negocios. El análisis de esta sección se concentrará en los precios de la correspondencia del operador incumbente, usando algunos ítemes de paquetería para efectos de comparación.

En el caso Chileno, existió fijación tarifaria sobre algunos productos de Correos de Chile (carta nacional ordinaria y carta internacional ordinaria (50, 100 y 250 gramos) hasta el año 2009.³⁶ Con posterioridad, la Resolución Exenta N°4905 de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, dio término al proceso de fijación de tarifas, y dispuso que Correos de Chile continuaría aplicando las tarifas del último Decreto Tarifario de 2004.

³⁵ Algunos países han eliminado la exención del IVA para los operadores postales incumbentes, entre ellos, Finlandia, Suecia y Suiza (Dietl et al, 2011)

³⁶ El último Decreto Regulatorio data del año 2004 (Decreto Supremo 642, del 26-10-2004, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones), el cual fijaba los precios para las Cartas Ordinaria Nacional (de 50,100 y 250 gramos) y para las Cartas Ordinaria Internacional (para 20,50, 100 y 250 gramos, divididos en 5 áreas geográficas).

Figura 5: Evolución de Precios Productos Correos de Chile



Fuente: Resoluciones Exentas de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (varios años) y Tarifarios de Correos de Chile

La figura muestra que mientras que la Carta Correo de menos de 50 gramos, se ha mantenido fija en términos nominales, otros servicios de la empresa han aumentado sus precios. Cabe notar que el precio de la carta correo 250-500 gramos (producto que no estaba cubierto por el decreto tarifario y por ende se entiende que Correos de Chile tiene libertad para fijar sus precios), ha aumentado su precio en una proporción menor al paquete express de 1,5 kg (El aumento del precio relativo de los servicios de paquetería versus correspondencia también se observa a nivel internacional).

Por otra parte, Correos de Chile mantiene un tarifario distinto para el caso del segmento empresas. La diferenciación de precios entre el sector empresas y el sector personas es una práctica común en los operadores postales que proveen el servicio universal. La siguiente tabla muestra el tarifario empresas para el año 2009 y 2017.

Tabla 6: Tarifas Empresas Correos Chile 2009-2017

Producto	2009	2017	Diferencia
Carta Normal 0-50 gr	225	274	22%
Carta Prioritaria 0-50 gr	315	401	27%
Carta + (*)		329	
Carta con Registro	396	494	25%
Carta Certificada Normal	724	923	27%
Carta Certificada Expresa	929	1196	29%
Carta Normal 50-100	291	354	22%
Carta Normal 100-250	463	559	21%
Carta Normal 250-500	675	814	21%
Carta con Registro 250-500	846	1034	22%

(*) La Carta + no existía en el año 2009

Fuente: Elaboración propia en base a tarifarios de Correos de Chile

El alza de tarifas va en línea con el IPC, pero es interesante notar que, al separar por productos, las cartas certificadas (producto en el cual hasta el fallo de la Corte Suprema de Octubre de 2017 Correos de Chile asumía tener una posición de monopolio legal) son las que presentan los mayores reajustes (27,5% para las cartas certificadas en promedio para los distintos tamaños, versus un 21,1% en promedio para la carta normal). Resulta de interés notar la diferencia de precios existente entre las cartas normales y las certificadas: en la próxima sección se mostrará que si bien efectivamente existe un mayor costo de proveer el servicio en el caso de la segunda, esta diferencia está lejos de ser de la magnitud que se desprende de las diferencias en el precio. También cabe notar que las diferencias de precios entre productos tienden a ser mayores que las observadas en los Operadores Europeos (Okholm et al, 2012). En efecto, la diferencia de precios en la carta prioritaria versus la carta normal, es bastante mayor en el caso Chileno (46%) versus el europeo (13,8%). Las altas diferencias de precios sugieren un grado de poder de mercado por parte de Correos de Chile.

Otra característica de las políticas tarifarias de los operadores postales es el uso de descuentos por volumen. Hasta el año 2009, la política de descuentos de Correos de Chile era pública. La siguiente tabla muestra la política de descuentos para el mercado empresas.

Tabla 7: Descuentos por Volumen Correos Chile (año 2009)

Tráfico Mensual (envíos)	Descuento
0 a 2000	0%
2001 a 5000	12%
5001 a 50000	28%
50001 a 300000	36%
300001 a 650000	45%
650001 a 1000000	47%
1000001 a 2000000	49%
2000001 y más	56%

Fuente: Tarifario Empresas Correos de Chile, año 2009

Estos descuentos se calculaban en términos marginales, esto es, la tasa de descuento correspondiente al tramo respectivo aplica sobre las unidades por encima del límite del tramo. Por ejemplo, si los envíos de una empresa en un mes alcanzan a los 70.000, la tasa de descuento que correspondería aplicar sería $((2000-0)*0\%+(5000-2001)*12\%+(50000-5001)*28\%+(70000-50001)*36\%)/70000 = 29\%$

Los descuentos son similares a los observados en la experiencia internacional. Okholm et al (2012) reportan un descuento promedio de 31,3% para el caso de 10000 envíos en Europa (para el caso Chileno, el descuento promedio para 10000 envíos según la tabla de 2009 es de 26%) y de 33,8% para el caso de 100000 envíos (para el caso Chileno, la tasa es de 32%).³⁷

³⁷ La evidencia de Okholm et al para el caso Europeo (2012) muestra cambios pequeños en los descuentos por volumen entre 2004 y 2011.

Si bien no se cuenta con la información actualizada de la tabla de descuentos, de acuerdo a los documentos presentados por Correos de Chile al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, la empresa continúa utilizando un sistema de descuentos por volumen como parte de su política comercial.³⁸ La siguiente tabla muestra los descuentos promedio y el precio promedio implícito (usando el tarifario 2017) para distintos volúmenes de correspondencia, considerando los productos, carta normal (0-50 gramos), carta +(0-50 gramos) y carta certificada normal (0-50 gramos), suponiendo que Correos de Chile mantiene la tabla de descuentos del 2009.

Tabla 8: Precio promedio por carta según volumen de envíos

Unidades al Mes	Descuento Promedio	Precio Carta Normal	Precio Carta +	Precio Carta Certificada Normal
25.000	24%	171	250	702
100.000	31%	155	227	637
500.000	39%	138	202	566
1.000.000	42%	129	189	529
3.000.000	49%	114	167	468

Fuente: Elaboración Propia basado en tarifarios de Correos de Chile

De la tabla se desprende que un cliente con un volumen de envíos de 3 millones de unidades al mes (lo que implica que representaría un 8,6% del total de envíos totales del mercado) accedería a un precio de \$114 por pieza de correspondencia en el caso de la carta normal, \$167 en el caso de la carta + y 468 en el caso de la carta certificada normal, al aplicarse la tabla de descuento.

V. Libre Competencia y el Sector Postal Chileno

V.1 Definición del Mercado Relevante:

¿En qué mercado(s) relevante(s) compiten los operadores postales? El fenómeno de la e-sustitución plantea un primer desafío para responder tal pregunta. ¿Debemos considerar a los servicios de correspondencia y los servicios de mensajería electrónica como parte de un mismo mercado? Esta pregunta es la que se hacen Brennan y Crew (2014), quienes concluyen que, pese a existir una innegable sustitución en el uso entre la correspondencia tradicional y los mensajes electrónicos, esta sustitución no está necesariamente asociada al precio. Esto es, un eventual monopolista hipotético en el mercado de correspondencia todavía conserva el poder de subir los precios de los envíos de correspondencia. (La diferencia con el escenario anterior a la e-sustitución es que el volumen de mercado es menor). Por lo tanto, consideramos como punto de

³⁸ "Propuesta Precios y Descuentos", Gerencia Comercial de Correos de Chile. Documento acompañado con el Acta de la Sesión Octava Ordinaria Directorio de la Empresa de Correos de Chile, Santiago, 25 de Agosto de 2017, Acuerdo N°111 en la causa sobre Medida Prejudicial Preparatoria solicitada por Servicios de Correspondencia Envía Limitada respecto de Empresa de Correos de Chile, Rol C-348-2018.

partida en la definición de mercado, los servicios postales tradicionales en general, sin considerar la mensajería electrónica u otras formas de comunicación que pudieran ser sustitutos en el uso.³⁹

La definición de los límites del mercado relevante en el caso de los servicios postales, implica analizar 3 dimensiones distintas: Productos, Actividades y Geografía.

- **Productos**

Podemos identificar 3 productos principales que ofrecen los operadores postales: servicio de correspondencia local/nacional, servicio de correspondencia internacional y servicios de paquetería y express.⁴⁰

En el caso del servicio internacional de correspondencia, éste está normado por los acuerdos de la Unión Postal Universal. En el caso Chileno, el operador designado es Correos de Chile. En este mercado, también compiten agencias locales de empresas con cobertura mundial, enfocados en ofrecer un servicio de tipo express.

Si bien algunos operadores (como el caso de Correos de Chile, ChilePost y WSP en el mercado nacional), ofrecen tanto servicios de correspondencia y paquetería, compartiendo algunos de los recursos de sus redes de distribución, los servicios de paquetería constituyen un mercado distinto, ya que desde la perspectiva de los consumidores no existe sustitución entre ambos productos.⁴¹

- ***Separación entre distintos servicios postales***

Una vez definido el mercado como mercado de los envíos de correspondencia, un segundo nivel de análisis dentro de la dimensión producto, corresponde al de los distintos tipos de correspondencia, los que pueden tener diferencias, por ejemplo, en relación a la velocidad de envío, grado de control sobre la entrega a los destinatarios, etc. La experiencia internacional recomienda la separación entre aquellos servicios donde el incumbente tenga algún tipo de privilegio de exclusividad versus aquellos donde enfrenta competencia. En el caso Chileno, la Sentencia de la Corte Suprema de Octubre de 2017, eliminó el privilegio de exclusividad que reclamaba Correos de Chile sobre el producto Carta Certificada, por lo cual desde el punto de vista de la normativa del mercado no se requiere la separación de los distintos tipos de correspondencia para definir el mercado relevante. De acuerdo a la Sentencia de la Corte Suprema, quedan fuera del mercado relevante aquellos casos donde la Legislación mencione explícitamente a la Empresa de Correos de Chile como la encargada de transportar un determinado tipo de correspondencia.

- ***Separación entre clientes***

³⁹ Este es el mismo criterio que utiliza la Jurisprudencia Europea: "La Tendencia hacia la e-sustitución (el reemplazo del correo por comunicaciones electrónicas), no debilita la posición dominante de DPAG en el mercado, sino que simplemente lleva a una reducción gradual en el volumen de mercado" (Bundeskartellamt, 2015)

⁴⁰ Estas 3 líneas de productos no necesariamente son ofrecidas por todos los operadores postales. En el caso de los operadores que participan del mercado de correspondencia nacional, solo Correos de Chile ofrece los 3 productos.

⁴¹ La experiencia internacional comparada también ha considerado el mercado postal como separado de los servicios de paquetería. Ver Okholm et al (2012)

En el servicio de correspondencia local es posible distinguir entre dos grupos de clientes: residenciales y comerciales (empresas). Ambos grupos de clientes pueden tener diferencias significativas en sus demandas. La existencia de discriminación de precios entre mercados (y que las diferencias de precios pueden llegar a ser bastante significativas para los clientes comerciales de gran volumen) es otro indicador de que debieran ser considerados como mercados aparte (Ver sección IV.3).

- **Actividades**

Tal como se indicó en la sección II, el servicio postal involucra una serie de actividades (cadena postal) que pueden ser separables entre sí. Por ello, una dimensión adicional en la definición del mercado relevante, es la de la concepción del mercado postal como un único mercado (“end to end”) o entender cada etapa del proceso como un mercado distinto.

Este aspecto ha sido controversial en el análisis Europeo, donde los tribunales en distintos países han llegado a conclusiones distintas en esta materia.⁴² En parte, ello se debe a que la estructura de los mercados postales se encuentra íntimamente ligada a los incentivos que se desprenden de la regulación: En países donde existan mayores facilidades de acceso a la red de los incumbentes por parte de las empresas entrantes es más probable que se desarrolle fuertemente la competencia basada en el acceso en desmedro de la competencia “end to end”. En el caso Chileno, tal como se explicó anteriormente, la ausencia de normativas sobre acceso a la red del incumbente (y la concentración de una base relevante de clientes en el área metropolitana) ha llevado a que la competencia se desarrolle en la modalidad “end to end”. En particular, en la sección anterior se observó que los participantes en el mercado tienen sus propios mecanismos de distribución.⁴³ En tal sentido, resulta razonable definir el mercado como un mercado origen-destino y no separar entre las distintas actividades del proceso postal.

La excepción la constituye la etapa de “mecanización” o “preparación” de las cartas, la cual queda fuera de la definición de mercado relevante, pese a que es ofrecida como parte del mix de productos por parte de la mayoría de los participantes en el mercado. Esto debido a que en el mercado de la mecanización participan también otro tipo de empresas (por ejemplo, imprentas), lo que indica que es una actividad que es fácilmente separable dentro de la cadena postal.

Dimensión Geográfica:

El servicio postal implica la transferencia de un mensaje desde A a B, donde el traslado del mensaje es la parte esencial del servicio. Desde el punto de vista del consumidor, por lo tanto, el destino es un atributo fundamental del producto (Plum y Schwarz-Schilling, 2000). Una carta desde A a B no

⁴² Por ejemplo, en un caso en Alemania se distinguió el transporte de cartas como un mercado separado de los servicios de recolección y clasificación de Deutsche Post, mientras que la autoridad de competencia Danesa ha aplicado el criterio de un solo mercado (Ohkholm et al, 2012)

⁴³ Ello no obstante de que en el caso de los contratos con clientes que requieren cobertura nacional, una parte de los envíos será canalizada vía las redes de Correos de Chile. En aquellas zonas donde los operadores privados no tienen cobertura, las modalidades observadas son: (i) Uso del franqueo convenido que tenga el respectivo cliente con Correos de Chile y depósito por parte del operador privado en Correos de Chile a nombre del cliente (ii) la entrega directa de dicha correspondencia a Correos de Chile por parte del cliente respectivo.

puede ser sustituida por una carta desde A a C. Desde esta perspectiva, cada destino posible podría ser considerado como un mercado aparte. Sin embargo, por razones de análisis práctico, resulta razonable su agrupación, ya que de otra forma, la cantidad de “mercados” a analizar crecería exponencialmente.

Dado que la mayor parte del tráfico postal actualmente corresponde a clientes comerciales una variable central a considerar es la cobertura que pueden proveer los distintos operadores postales. Por ejemplo, desde la perspectiva de una autopista urbana concesionada probablemente basta con un operador que ofrezca una alta cobertura en la región metropolitana. Para otro tipo de clientes corporativos (Bancos, AFP), lo más probable es que sus necesidades de envío abarquen una proporción mayor del territorio nacional y un mayor número de comunas. Sin embargo, es poco probable que tales clientes hagan uso intensivo del servicio internacional, el cual responde a factores de demanda distintos.

Anteriormente se mostró que varios operadores postales privados alcanzan niveles de cobertura iguales o superiores al 70% de la población a nivel nacional.

En relación al origen, si bien las cifras del INE no permiten identificar correspondencia según origen, cabe presumir que la mayor parte de la correspondencia de tipo comercial se origina en la Región Metropolitana, por lo que para efectos prácticos puede asumirse el mercado nacional como un único mercado.

Por otra parte, es poco probable que los clientes comerciales de gran volumen hagan uso intensivo del servicio internacional, el cual responde a factores de demanda distintos lo que implica que en la dimensión geográfica es necesario separar los servicios postales locales de los internacionales, considerando a los primeros como un mercado aparte. Esta separación además es consistente con las consideraciones con respecto al rol de Correos de Chile en el marco de la Unión Postal Universal que se revisó anteriormente.

En conclusión, para los objetivos de este trabajo, el mercado relevante desde la perspectiva de la libre competencia es el de los servicios de correspondencia postal para empresas en el ámbito nacional.

V.2 Posición de Dominio

Se argumenta que Correos de Chile presenta una posición de dominio en el mercado relevante. Esta posición de dominio se fundamenta en lo siguiente:

- **Participación de Mercado:** Si bien no se cuenta con información detallada de participación de mercado para cada competidor, la información entregada por Correos Chile en el marco de su reciente emisión de Bonos, indica que la participación de mercado de esta empresa alcanza un 70%, lo que la sitúa en el rango de lo que la literatura considera como posición de dominio.⁴⁴ Por otra parte, el Reporte Integrado correspondiente al año 2017, declara una participación de 67% en el segmento de mercado de grandes cuentas

⁴⁴ El prospecto de emisión de Bonos de Correos Chile señala que “El mercado chileno de correspondencia Postal... se caracteriza por ser un mercado muy concentrado, con importante participación de Correos de Chile”

postales.⁴⁵ La alta participación de Correos de Chile se ha mantenido en el tiempo: un estudio del año 2004, indica una participación de mercado de Correos de Chile en la región metropolitana (el área geográfica donde enfrenta mayor competencia de operadores privados) de 72,4% en el producto cartas (sin incluir servicios básicos) y de 62,4% en el producto cartas incluyendo servicios básicos para la región metropolitana.⁴⁶ Por otra parte, a partir de los informes de gestión de Correos de Chile y de las cifras del INE, se puede calcular la participación de mercado de esta empresa hasta el año 2007, encontrándose una participación de mercado de 81% a nivel nacional en el periodo 2005-2007.⁴⁷

- **Barreras de Entrada:** Es posible indicar 4 elementos de la estructura de mercado que limitan (actualmente y en un futuro próximo) la entrada al mercado:
 - o **Cobertura y Red:** Tal como se indicó en la sección IV.1, ninguno de los competidores de Correos de Chile tiene cobertura completa del territorio nacional. Esto es una ventaja importante al momento de negociar con clientes que requieran alcance nacional en sus envíos. Correos de Chile además tiene una diferencia importante en el número de agencias en relación a sus competidores en el ámbito postal.
 - o **Ventajas de Costos producto de la regulación:** En la sección II.1 se mostró que la distribución representa en promedio la mayor proporción de los costos de los operadores postales. En esta actividad, tal como se explicó en la sección IV.2 Correos de Chile tiene una ventaja de costos relevante, asociada al pago que deben hacer los destinatarios de correspondencia del derecho de conducción, lo cual permite a Correos de Chile pagar un sueldo a sus carteros por debajo del salario de mercado. Esta norma representa un subsidio que se estima en un 19% al 30% de sus costos laborales, en una industria donde los costos laborales son muy relevantes.
 - o **Rol de Operador Designado para la Unión Postal Universal y Correspondencia cuya distribución está asegurada legalmente para Correos de Chile:** Correos de Chile, es el operador designado para el tráfico internacional por los acuerdos de la Unión Postal Universal. Si bien se trata de un mercado distinto al de los servicios postales locales, esta posición monopólica permite que eventualmente el operador con posición dominante, tenga un flujo de ingresos adicionales relevante (Al tiempo que el desarrollo del comercio electrónico ha llevado a que estos ingresos hayan tenido un crecimiento acelerado en los últimos años). Por otra parte, la Sentencia de la Corte Suprema de Octubre de 2017, estableció que en aquellos casos donde la legislación mencione expresamente a la Empresa de Correos de Chile o a “Correos” como el encargado de la

⁴⁵ Reporte Integrado de Correos de Chile, 2017, página 73.

⁴⁶ “Fotografía del mercado postal Chileno”, Revista EL CORREO, N°82, Septiembre de 2004.

⁴⁷ Correos de Chile deja de informar cifras detalladas de correspondencia postal a partir del año 2008. Las memorias de Correos de Chile indican que la participación de mercado de la empresa cayó entre el 2008 y el 2011, lo que obligó a la empresa a mejorar sus servicios, incorporando herramientas de seguimiento y reportes de gestión de correspondencia, tal como ya ocurría en el caso de los operadores privados (Memoria Anual Correos de Chile, Año 2011, página 23).

correspondencia, esta empresa mantiene la posición de monopolio para tales servicios. La propia empresa destaca el rol de barrera de entrada que juega la carta certificada en su reporte integrado del año 2017.

- **Demanda en declinación:** La literatura coincide en señalar que las perspectivas del mercado de correspondencia están en declinación (tanto por la e-sustitución como por la caída de otros flujos de ingresos asociados, como la actividad de marketing directo). Esto ha llevado a los operadores postales a nivel global a buscar distintas formas de diversificar sus ingresos. Aun cuando la experiencia Chilena muestra ejemplos de entrada exitosa por parte de operadores privados en el mercado de correspondencia, esta entrada se produjo en condiciones distintas de mercado (En la sección IV.1 se mostró que la mayoría de los operadores privados en el mercado de correspondencia ingresó al mercado antes de que comenzará la declinación); a futuro el atractivo de entrar a este mercado será menor y, por otra parte, no necesariamente las empresas que participan en el mercado de paquetería (donde no existe una posición dominante por parte del operador estatal), tienen las capacidades como para extender sus servicios al área de correspondencia (en particular, al segmento B2C), debido a las diferencias existentes entre ambos tipos de servicios.

Entre los elementos que limitan la posición de dominio de Correos de Chile se encuentran:

- **Poder de Compradores:** La e-sustitución ha aumentado la importancia relativa del mercado empresas (segmente B2C) para los operadores postales. Dentro de tal mercado, a su vez, existen un grado relevante de concentración de clientes. El poder de negociación de los grandes clientes comerciales restringe el poder de mercado que puede ejercer el operador con posición dominante.
- **Concentración Geográfica:** El mercado de correspondencia local tiene un alto grado de concentración en la Región Metropolitana. La literatura identifica la aglomeración como un elemento que facilita la entrada de competidores, sobre todo en la modalidad “end to end” que es precisamente la que predomina en el mercado Chileno.

V.3 Conductas Anticompetitivas: Política de Precios

V.3.1 Estructura de Mercado

Es importante notar que las condiciones del mercado postal Chileno en la actualidad resultan favorables para utilizar una estrategia de descuentos exclusorios por parte del operador dominante

- **Poca transparencia en los precios:** Si bien existe un tarifario público para el segmento empresas por parte del operador dominante, no existe transparencia con respecto a los precios y condiciones contractuales a las que acceden los distintos clientes. En particular, a diferencia de lo observado hasta el año 2009, la política de descuentos en el mercado empresas de Correos de Chile no es de conocimiento público. Esto permite que la empresa pueda intentar atraer a los clientes de sus competidores mediante una política de

descuentos agresiva sin que necesariamente las rebajas ofrecidas a tales clientes deban ser extendidas a todo el mercado.

- **Concentración de Clientes:** La caída en el tráfico postal ha elevado la importancia de los clientes del mercado empresas (en particular, los envíos empresas a personas) dentro del total de envíos (y cabe esperar que tal importancia continúe aumentando en el tiempo). Esto implica que, desde la perspectiva de una empresa que intente llevar a cabo una estrategia de exclusión de competidores, puede bastar con quitar un número relativamente pequeño de clientes para volver inviable la operación de sus rivales.
- **Demanda declinante y capacidad ociosa:** En la sección II.3 se mostró que a nivel global se observa una caída sistemática del tráfico de correspondencia. La evidencia internacional sugiere que el proceso de e-sustitución continuará, por lo cual cabe esperar tasas de declinación similares en los próximos años.⁴⁸ La caída en los volúmenes de correspondencia implica que existe capacidad ociosa a nivel de los operadores postales. Si bien en teoría la tecnología del Sector Postal permite ajustar la escala de operación a los cambios en la demanda (ya que a diferencia de otras industrias con características de red es menos intensiva en inversiones fijas), el ajuste de la escala en industrias intensivas en trabajo es en general, más difícil para las empresas de propiedad estatal, como es el caso de Correos de Chile.
- **Demanda Cautiva y Ventas No Contestables:** Tal como se mostró en la sección IV.1, Correos de Chile es el operador postal con la mayor cobertura geográfica en el país. La diferencia en cobertura geográfica permite al operador con posición dominante ofrecer un servicio que no es replicable para otros competidores (más aún si no existe una norma que permita a otros operadores acceder a la red del incumbente en condiciones no discriminatorias como si ocurre en algunos países Europeos). Asimismo, el fallo reciente de la Corte Suprema mantuvo la posición monopólica de Correos de Chile para todos aquellos productos en los cuales la empresa sea mencionada en forma explícita (ya sea como “Empresa de Correos de Chile” o “Correos”) en la legislación.

V.3.2 Precios

La sección anterior mostró que las características del Mercado Postal Chileno hacen que una estrategia predatoria basada en descuentos a grandes clientes por parte de un operador con posición de dominio pueda resultar exitosa. En esta sección se intenta calcular el rango de precios que define la existencia de descuentos predatorios.⁴⁹ Siguiendo tanto la teoría económica como la jurisprudencia comparada (en particular, el caso Post Danmark I) para el sector postal, ello implica estimar los siguientes rangos.

⁴⁸ Notar que la tasa de declinación en Chile en los últimos años es menor a la tasa internacional, lo que podría indicar que el proceso de e-sustitución está más retrasado en Chile.

⁴⁹ Ello, bajo el supuesto de que no existen cláusulas adicionales contractuales, como, podría ser, por ejemplo, la existencia de descuentos retroactivos o cláusulas de fidelidad.

Rango de Precios	Implicancia
P > Costo Medio Total	No existe evidencia para considerar el precio con descuento como predatorio
Costo Medio Evitable (AAC) < P < Costo Medio Total	El precio con descuento puede tener un fin predatorio
P < Costo Medio Evitable	El precio con descuento corresponde a un precio predatorio

La experiencia comparada (Okholm et al, 2012), sugiere 2 caminos para la estimación de costos. El enfoque “top-down”, se basa en la información contable de los operadores postales (Cabe notar que en el caso Europeo, los operadores incumbentes están obligados a entregar información de su contabilidad de costos). Dado que esta información no necesariamente permite separar en forma precisa los distintos servicios ofrecidos por los operadores postales, debe ser complementada con el método “botton-up”, en el cual los costos son calculados a partir de la estimación de costos para las actividades básicas del proceso postal.

No existe información de costos pública que permita estimar con precisión los costos de los servicios de correspondencia usando información contable para el caso Chileno (dado que Correos de Chile es una empresa multiproducto, la información disponible en los estados financieros no resulta adecuada para tal tarea). Por ello, se opta por el uso de un modelo teórico de operador postal basado en la información disponible en el informe de la Consultora NERA para la Unión Europea (2004) y la metodología propuesta por Roy (1999) para la estimación del costo de distribución y modificada por Copée, Gautier y Lefêbre (2016), calibrado para el caso Chileno según la información poblacional y de viviendas del último Censo (INE). Los resultados del modelo se comparan con información aportada por un operador privado de correos nacional, a fin de chequear la consistencia de los resultados. Se presentan distintos escenarios de cobertura.

Modelo

El modelo de costos sigue el modelo presentado en Copée, Gautier y Lefêbre (2016), que a su vez se basa en Roy (1999). El operador postal considerado en el modelo sólo distribuye correspondencia (corriente y certificada) en el mercado B2C (Empresas a Consumidores). El costo del operador postal se divide en las siguientes categorías:

- Clasificación
- Transporte
- Distribución: que a su vez se divide en:
 - Costos de Detención
 - Costos de Transporte
 - Costos de Entrega

Notar que, en comparación a las etapas del proceso postal presentadas en la sección II.1, este modelo no considera los costos de recolección, ello debido a que la práctica común en el mercado B2C nacional es que las cartas a ser distribuidas son entregadas directamente en las plantas de clasificación. Tampoco se incluyen los servicios de mecanización.

En relación a la cobertura, se modelan 2 escenarios: en el primero, se asume que el operador postal cuenta con cobertura solo en el área metropolitana y en el segundo se agrega cobertura en áreas urbanas (Chile) con más de 50.000 habitantes.

Para el caso de la clasificación y los costos de transporte, siguiendo a la literatura, se asigna un costo que es proporcional al costo de distribución (utilizando como referencia la información presentada en NERA (2004)) Para el caso del transporte, este se aplica sólo para el caso de los envíos fuera de la región metropolitana.

El tiempo total de distribución se calcula de la siguiente forma:

$$CD = wT + rL$$

Donde w es el salario por hora del cartero, T es el tiempo utilizado en la actividad de distribución, r es el precio del transporte por km recorrido y L es la longitud de la ruta de distribución. El costo de distribución puede variar dependiendo del medio de transporte. Para simplificar el análisis supondremos que los carteros se movilizan en bicicleta, por lo que se asume que $rL=0$.⁵⁰

El tiempo de distribución está dado por la siguiente ecuación:

$$T = s(\text{tiempo entre detenciones}) + s(\text{tiempo de detencion}) + Q(\text{tiempo de entrega})$$

Donde s es el número de detenciones que el cartero realiza en el área de cobertura y Q es la cantidad de ítemes a ser entregados en una ruta de distribución. El tiempo entre detenciones es el tiempo promedio que demora el cartero en trasladarse entre dos puntos de entrega. Sea v la velocidad promedio de desplazamiento del cartero, el tiempo entre detenciones está dado por:

$$\text{tiempo entre detenciones} = \frac{L/s}{v}$$

El tercer elemento es el tiempo de entrega. Este tiempo de entrega puede diferir entre tipo de correspondencia.

El número de detenciones en un área determinada depende del número de lugares de entrega y la probabilidad de realizar una entrega en un determinado lugar/día. La probabilidad de realizar una entrega en un lugar determinado depende del índice de agrupamiento, esto es, el ratio entre la cantidad de direcciones de entrega y la cantidad de puntos de entrega (por ejemplo, un edificio con 20 departamentos es un punto de entrega que agrupa a 20 direcciones de entrega). Se asume que la probabilidad de que un lugar de entrega reciba una pieza de correspondencia sigue una distribución de Poisson. La probabilidad es creciente con el volumen de correo a distribuir y el índice de agrupamiento.

Para el caso de los puntos de entrega que tienen múltiples direcciones, si una dirección en el edificio recibe correspondencia, genera una detención, pero todas las direcciones adicionales que reciban correspondencia no implican una detención adicional. Para computar la probabilidad de

⁵⁰ Este supuesto es razonable considerando que el operador considerado en el modelo sólo distribuye correspondencia en áreas urbanas, donde la bicicleta es un medio eficiente de transporte (ya que no sólo se ahorra combustible sino que también tiempo de detención)

detenerse en un punto, se utiliza la probabilidad de no detenerse; dado el supuesto de distribución Poisson, esta está dada por:

$$p(\text{no detención}) = \exp\left(\frac{-Q_i}{h_i} g_i\right)$$

Por lo tanto, el número de detenciones está dado por:

$$s_i = n_i \left(1 - \exp\left(\frac{-Q_i}{h_i} g_i\right)\right)$$

Notar que, en este caso, el costo marginal de distribución de una pieza de correspondencia más está dada por el costo en tiempo (detención y entrega). Este costo en tiempo dependerá de la probabilidad de que la pieza de correspondencia marginal genere una detención adicional por parte del cartero. Si bien en la práctica el tiempo de entrega puede diferir dependiendo del tipo de correspondencia, dado que no se tienen datos confiables de las diferencias que pueden existir entre tipo de correspondencia por comuna, se optó por usar un único tiempo de entrega y detención, que corresponde a 90 segundos por cada detención.

Datos y supuestos usados en la estimación

Se asume que la correspondencia se distribuye en forma uniforme en el territorio nacional, esto es, la probabilidad de recibir correspondencia es la misma en todas las direcciones.⁵¹

Se utiliza como unidad geográfica los distritos censales, definidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La población por distrito censal se obtiene a partir del Censo de 2017. El índice de agrupamiento se calcula en base a la información del INE con respecto al número de viviendas que están localizadas en departamentos.⁵²

La distancia a recorrer se calcula en base a la superficie de cada distrito censal, suponiendo un ratio constante de 12 km de vías por km² de superficie para zonas urbanas. Se asume una velocidad promedio de traslado de 15 km/hora (velocidad promedio de bicicletas)⁵³

Para el caso del salario de los carteros, se utilizan distintos escenarios: en el primero se consideran el caso de carteros que reciben una remuneración mensual de \$650000,⁵⁴ en el segundo carteros

⁵¹ Dado que los mayores volúmenes de correspondencia corresponden al tipo comercial, cabe esperar que el volumen de correo recibido es mayor en el caso de los hogares de mayores ingresos. Un estudio del año 2004, muestra que para el caso de la Región Metropolitana, las comunas del sector oriente recibían a tal fecha un 12% más de cartas al mes que el promedio de la región metropolitana, mientras que en el caso de la zona sur de Santiago, se recibían un 27,9% menos de cartas que el promedio. Sin embargo, tal como se mostrará a continuación estas diferencias no generan un efecto significativo en los costos. También se asume una distribución uniforme de los envíos en el tiempo, esto es, sin estacionalidad: De acuerdo a las cifras del INE, no existe un patrón de estacionalidad significativo para el caso de la correspondencia.

⁵² Esto es, el modelo supone que toda la correspondencia se entrega en viviendas y no se distribuye correspondencia en oficinas. En tal caso, el índice de agrupamiento tendría un valor mayor.

⁵³ Parámetro tomado de Roy (1999)

⁵⁴ Cifra aportada por un operador privado de Correo. Cabe notar que el valor es menor a lo que se desprende de los antecedentes de la demanda laboral presentada por un cartero contra Correos de Chile en Junio de 2014. (R.I.T 0-16-2014 del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de San Antonio)

que reciben el salario mínimo y en el tercero, un salario de \$362.000.⁵⁵ En ausencia de información más completa acerca de las remuneraciones de los carteros, el escenario donde el cartero recibe el salario mínimo puede considerarse una cota inferior, mientras que el primer escenario representa una mejor aproximación a lo que sería el costo de una empresa que no recibe el subsidio que se deriva del derecho de conducción. El escenario intermedio se basa en los antecedentes recogidos en demandas laborales y representan la mejor aproximación posible (dada la información disponible) acerca de los costos actuales de la empresa.

Cabe notar que en este modelo no se incluyen los costos asociados a la actividad de recolección, ello, debido a que en el mercado de correspondencia Empresas-Consumidores, los costos de recolección no son relevantes, ya que es frecuente que la correspondencia sea entregada directamente en las plantas de clasificación del operador postal. Asimismo, se asume que toda la correspondencia se origina en la Región Metropolitana, desde donde se distribuye al resto del país.

Resultados

La siguiente tabla presenta el costo medio total (ATC) y el costo evitable medio (AAC)⁵⁶ para operadores postales según volumen de correspondencia, para los escenarios de cobertura en (1) sólo Región Metropolitana y (2) Región Metropolitana y áreas urbanas con población mayor a 50.000 personas en el resto de Chile, tanto para los casos donde el operador postal les paga a sus carteros un salario equivalente a \$650.000 bruto.

Tabla 9: Costos operador postal
Escenario 1: Remuneración Carteros \$650.000

Cobertura	Volumen anual	AAC	ATC
Región Metropolitana	50.000.000	77,7	131,1
	100.000.000	64,0	112,0
	200.000.000	46,6	91,9
Región Metropolitana + Áreas urbanas con población mayor a 50000 personas	50.000.000	97,9	169,7
	100.000.000	79,9	144,9
	200.000.000	66,6	123,2
	300.000.000	56,7	110,6

Fuente: Elaboración Propia, en base a los supuestos indicados en el texto

El Costo Incremental se calcula considerando el escenario, donde, a partir de la cantidad inicial de envíos, aumenta en 1.000.000 de unidades el volumen anual de correspondencia. Esto es, se asume que a partir de la situación inicial el operador postal agrega un cliente cuyo volumen anual es de 1.000.000 unidades de correspondencia. Este costo refleja el hecho de que nuevas unidades de correspondencia aumentan el número de detenciones, y por ende, aumentan los costos de distribución. Tal como se desprende del análisis teórico, se aprecia la existencia de Economías de Escala: tanto el costo incremental como el costo evitable de largo plazo son decrecientes con la

⁵⁵ Corresponde al promedio de las remuneraciones con cargo a Correos de Chile que se indican en las demandas laborales que se mencionan en la sección IV.2.1

⁵⁶ Estos corresponden a una aproximación práctica a los conceptos teóricos de costo marginal y costo medio (ver sección III.2.1)

cantidad de envíos. Las economías de escala son más significativas en el área metropolitana, debido a que el índice de agrupamiento es mayor en esta región.

De la tabla se desprende que el costo medio de la correspondencia supera los \$90 en todos los escenarios considerados. Cabe notar que esta estimación no incluye los gastos de administración y ventas ni el uso de espacios en los distintos locales de Correos de Chile. Notar que tanto los costos evitables como el costo medio suben en el escenario donde se incorporan las ciudades de más de 50.000 habitantes en regiones, ello se debe a 3 razones: (1) el envío de la correspondencia a regiones genera costos de transporte (2) el índice de agrupamiento es menor en regiones, lo que aumenta el número de detenciones por pieza de correo y (3) la menor densidad poblacional aumenta los costos de traslado.

Tal como se explicó anteriormente, una parte relevante del ingreso de los carteros de Correos de Chile no lo paga directamente la empresa, sino que es pagado por los receptores de la correspondencia en virtud del Derecho de Conducción. La siguiente tabla muestra los costos incrementales y medios considerando el caso donde los carteros reciben un pago equivalente al sueldo mínimo por parte del operador de Correos.

Tabla 10: Costos operador postal
Escenario 2: Carteros reciben el sueldo mínimo

Cobertura	Volumen anual	AAC	ATC
Región Metropolitana	50.000.000	30,6	73,9
	100.000.000	25,2	63,6
	200.000.000	18,4	51,8
Región Metropolitana + Áreas urbanas con población mayor a 50000 personas	50.000.000	38,6	99,6
	100.000.000	31,5	84,9
	200.000.000	26,3	72,2
	300.000.000	22,3	64,8

Fuente: Elaboración Propia, en base a los supuestos indicados en el texto

En la tabla se aprecia con claridad que el subsidio del Derecho de Conducción tiene un efecto importante, principalmente en el costo evitable. En el caso de los costos medios, también se produce una caída importante. En el caso de un operador de gran tamaño (Más de 200 millones de piezas) con cobertura nacional, el costo medio se sitúa en un rango entre \$72 y \$64 por pieza. Si bien estas cifras no consideran los ahorros que se pueden generar por medio de la optimización de rutas y la reducción de frecuencia de servicios, por otra parte no incluyen la asignación de costos de administración y comercialización al servicio de correspondencia, y, como se indicó anteriormente, el supuesto de un pago equivalente al salario mínimo representa una cota inferior de los costos laborales asociados a la distribución.

El tercer escenario se construye usando el promedio de las remuneraciones declaradas por los Carteros en Peñaflor y San Antonio en demandas laborales contra Correos de Chile.

Tabla 11: Costos operador postal
Escenario 3: Carteros reciben un salario de \$372000

Cobertura	Volumen anual	AAC	ATC
Región Metropolitana	50.000.000	56,9	88,6
	100.000.000	48,2	76,0
	200.000.000	39,9	62,1
Región Metropolitana + Áreas urbanas con población mayor a 50000 personas	50.000.000	69,8	117,6
	100.000.000	59,6	100,3
	200.000.000	50,7	85,3
	300.000.000	45,6	76,6

Fuente: Elaboración Propia, en base a los supuestos indicados en el texto

Si se toma como referencia a la empresa de Correos de Chile y se asigna un 40% de los gastos de administración y ventas correspondientes al año 2017 a los servicios de correspondencia (que, cabe recordar, representan la mitad de los ingresos totales de la empresa), el costo medio en el escenario de cobertura nacional con 300.000.000 de cartas al año se sitúa en un rango que se encuentra entre \$67,7 y \$113,3 dependiendo del porcentaje del costo de distribución que es asumido por los consumidores debido a la presencia del derecho de conducción.

Sensibilización según niveles de ingreso.

El escenario base asume una distribución uniforme de la correspondencia por hogares (esto es, la probabilidad de recibir correspondencia es la misma independiente de la localización de la vivienda). Sin embargo, existe evidencia que indica que hogares con mayores ingresos reciben un mayor volumen de correspondencia. Por ejemplo, cabe esperar que hogares con mayores ingresos tengan más acceso a servicios financieros, lo que redundaría en un mayor volumen de correspondencia de tipo comercial. La existencia de asimetrías en el volumen de correspondencia por hogares puede impactar en la estimación de costos, toda vez que, en la medida de que las comunas con mayores ingresos tiendan a presentar un índice de agrupamiento mayor que el promedio nacional, el número total de detenciones necesarios para distribuir la correspondencia se reduce, lo que implica un ahorro de costos para el operador postal.

Usando la Encuesta CASEN 2015 se identifican comunas cuyos ingresos promedio por hogar superan en 1 desviación estándar la media comunal. De las 96 comunas que considera la estimación de costos que presenta este trabajo para el caso de un operador con cobertura nacional, pertenecen a la categoría de altos ingresos 12 comunas (9 en la Región Metropolitana y 3 en el resto del país) que representan un 15% del total de viviendas. Para tales comunas, se asume un volumen de correspondencia que puede ser 30%, 50% o 100% mayor al promedio nacional. Se presentan los resultados para el escenario de un operador con cobertura nacional y un volumen de 300.000.000 de cartas al año.

Tabla 12: Sensibilización de Costos – Correspondencia varía con el nivel de ingreso

Ingresos Carteros \$650.000 al mes

	ATC	AAC
Escenario Base	110,6	56,9
Comunas con altos ingresos reciben un 30% más de correspondencia en promedio	109,4	55,7
Comunas con altos ingresos reciben un 50% más de correspondencia en promedio	108,6	54,9
Comunas con altos ingresos reciben un 100% más de correspondencia en promedio	106,2	52,9

La tabla muestra que una mayor proporción de cartas en zonas de mayores ingresos reduce los costos de operación del operador postal. No obstante lo anterior, el efecto, incluso en el escenario donde las zonas de altos ingresos reciben el doble de cartas, es relativamente pequeño, por lo que no cambian las conclusiones de este trabajo.

V.3.3 Descuentos Ofrecidos a nivel de Mercado

En esta sección se estudian los precios de los servicios de correspondencia corporativa, a la luz de la política de precios públicamente vigente de Correos de Chile y el modelo de operador de correspondencia presentado anteriormente.⁵⁷

El caso particular que se analiza corresponde a un contrato de un cliente corporativo (sector financiero) con un operador privado de Correo, para los servicios de “distribución de: Mensajería Masiva proveniente de la impresión centralizada de los estados de cuenta, Marketing Directo, Fondos Mutuos, Corredores de Bolsa, Correspondencia interna, según las necesidades de demanda...”

Para el caso de los servicios de correspondencia, los precios del contrato eran los siguientes:

- Para distribución de carta con seguimiento “GPS”, un precio de [REDACTED] incluido para las cartas de hasta 60 gramos, hasta llegar a un precio de [REDACTED] para el caso de las cartas de más de 300 gramos. Esto implica un rango de tarifas de [REDACTED] a [REDACTED] a Octubre de 2017 IVA incluido, considerando el reajuste por IPC
- Para distribución de carta certificada un precio de [REDACTED] incluido, para las cartas de hasta 60 gramos, hasta llegar a un precio de [REDACTED] para las cartas de más de 300 gramos. Esto implica una tarifa de [REDACTED] a [REDACTED] a Octubre de 2017, considerando el reajuste por IPC.

⁵⁷ La información en esta sección se basa en el “Contrato de Servicio Courier Mensajería Masiva” entre Scotiabank Chile y Servicios de Correspondencia Envía Ltda, de fecha 16 de Noviembre de 2015.

El contrato no especifica descuentos por volumen, pero la oferta de precios se basa en un volumen proyectado anual de [REDACTED] unidades, lo que implica un tráfico mensual de referencia de alrededor de [REDACTED] unidades.

Considerando el tarifario Empresas de Correos de Chile de Octubre de 2017 y la información contenida en las últimas tablas de descuento publicadas por la empresa, los precios que resultan para un cliente con un volumen de [REDACTED] unidades son los siguientes (recordar que los precios en el caso de Correos de Chile son sin IVA):

Producto	Precio Lista	Precio Medio con Descuento
Carta Normal 0-50 gr	274	[REDACTED]
Carta Normal 250-500 gr	824	[REDACTED]
Carta Más + 0-50 gr	329	[REDACTED]
Carta Más + 250-500 gr	902	[REDACTED]
Carta Certificada 0-50 gr	923	[REDACTED]
Carta Certificada 250-500 gr	1463	[REDACTED]

Notar que estos precios están por encima (incluso en el escenario donde el cliente no tenga crédito por IVA) de los precios del contrato que el cliente tenía con el operador privado de correos. De hecho, alcanzar los precios de tal contrato, implica un porcentaje de descuento que está entre 69,2% y 75% (dependiendo del porcentaje de IVA que el cliente pueda recuperar) para el caso de la carta con seguimiento GPS de 0-50 gramos y entre 87,3% y 89,6% para el caso de la carta certificada de 0-50 gramos.⁵⁸

La evidencia internacional muestra que el uso de descuentos por volumen a clientes corporativos es una práctica frecuente en el sector postal (Okholm et al, 2012). Los casos comentados en la sección III también son indicativos del uso de esta práctica. El uso de descuentos por volumen en el mercado de correspondencia puede ser entendido como una consecuencia de la existencia de economías de escala en la prestación del servicio. Sin embargo, ni en la revisión de la literatura ni en los casos de libre competencia analizados para elaborar este trabajo, se encontró evidencia de porcentajes de descuento tan altos como los que se derivan del análisis de este contrato.⁵⁹ Por otra parte, el modelo de operador postal revisado anteriormente, muestra que los niveles de economías de escala para los tamaños del mercado Chileno, no son consistentes con un precio efectivo para un cliente de alto volumen que representa menos del 25% del precio base para empresas.

Tales niveles de descuentos, por lo tanto, sugieren un problema de competencia en el mercado de correspondencia, el cual puede ser de 2 tipos:

⁵⁸ El mayor nivel de descuento para la Carta Certificada refleja el efecto que tienen las restricciones legales sobre este producto sobre el precio base que cobra Correos de Chile y es una muestra adicional del poder de mercado que puede ejercer esta empresa.

⁵⁹ Cabe notar que en el caso CORREOS/ASEMPRE, mencionado en la Sección III.3.1, la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de Competencia Española, estimó un descuento máximo de 52%.

- Barreras de entrada que impiden a los operadores privados competir en forma efectiva por clientes en el segmento corporativo cuyos volúmenes de envíos sean pequeños, y que por lo tanto, permiten que Correos de Chile cobre tarifas monopólicas a tales clientes. Esto es, la ausencia de competencia en tal segmento permitiría a Correos de Chile ofrecer subsidios cruzados desde los clientes de menor volumen a clientes de altos volúmenes.
- Precios con intención predatoria por parte de Correos de Chile a fin de excluir a correos privados del mercado de grandes clientes corporativos.

El modelo de costos presentado en la sección anterior muestra que, debido a las características de red que presenta la industria de correspondencia, los costos evitables y los costos medios cambian según el volumen de actividad. Por otra parte, también existen diferencias para el caso de que la cobertura sólo incluya la región metropolitana versus cobertura nacional.

Dado el tamaño del mercado chileno y la participación de mercado de Correos de Chile, el escenario más realista es el de un operador con cobertura nacional y un volumen de 300.000.000 de cartas al año. Por lo tanto, los parámetros de costos relevantes son los siguientes:

Situación	Costo Medio Evitable	Costo Medio, solo servicio de correspondencia	Costo Medio, servicio de correspondencia + asignación gastos Administración y ventas
Carteros reciben el salario mínimo	\$22,3	\$ 64,8	\$77,0
Carteros reciben una remuneración de \$372.000	\$45,6	\$76,6	\$88,7
Carteros reciben una remuneración de \$650.000	\$56,7	\$110,6	\$122,5

En la tabla se aprecia que el subsidio que se deriva del Derecho de Conducción puede reducir los costos en forma significativa. Sin embargo, en el escenario con remuneración de \$372000 por cartero (lo más realista, dada la información disponible), los precios ofrecidos por Correos de Chile estarían en el segundo tramo de los rangos de costos que proponen Joskov y Klevorick, esto es, se trata de precios que podrían tener un fin excluyente.

VI. Conclusiones

El servicio postal de correspondencia es probablemente, el servicio de comunicaciones más antiguo que se mantiene vigente hasta hoy. Se trata de una actividad que se viene desarrollando desde hace varios milenios, y que, en el caso Chileno, está organizada formalmente desde el periodo colonial.

Aun cuando se trata de una actividad de innegable importancia social, el mercado postal en Chile ha sido relativamente poco estudiado desde la perspectiva económica. Esto pese a que Chile, tal como en el caso de otras industrias, fue un país pionero en la liberalización de servicios postales; lo que permitió la entrada y desarrollo de competidores en la modalidad de competencia “origen-destino”. En comparación a otros países, en particular, a la experiencia europea, la liberalización del mercado postal en Chile no estuvo acompañada de un marco regulatorio y de competencia detallado. Aun así, distintas empresas privadas fueron capaces de entrar en forma exitosa al mercado, enfocando su actividad en el segmento de correspondencia de empresas y ofreciendo servicios con mayor valor agregado. Sin embargo, a casi 40 años de que se permitiera la entrada de nuevos competidores, el operador estatal (Correos de Chile) mantiene una posición de dominio, con una alta participación de mercado.

Tal como ocurre en el resto del mundo, el mercado de correspondencia Chileno se encuentra en un periodo de declinación. Esta declinación se debe fundamentalmente a la sustitución de la correspondencia por medios electrónicos. Pese a ello, la experiencia de los países desarrollados, en los cuales el proceso de sustitución por medios electrónicos ha avanzado a una velocidad mayor que en Chile, sugiere que el mercado de correspondencia tradicional perdurará en el tiempo (aunque con volúmenes de envíos menores a los observados actualmente).

Este informe se enfoca en la política de precios como mecanismo para el abuso de posición dominante en el mercado postal. La experiencia internacional, en particular, el caso Europeo indica que los operadores postales con posición dominante pueden usar su política de precios con el objetivo de excluir rivales del mercado.

La literatura nos indica que el análisis del uso de la política de precios (en este caso, descuentos) con fines predatorios debe en forma previa considerar si existe una estructura de mercado que facilite el éxito de las prácticas predatorias y en la que sea posible recuperar los costos por parte del predador, y a su vez mostrar vía análisis de costos que los precios están por debajo de las medidas relevantes de los costos.

En este trabajo se ha mostrado que las condiciones de mercado actuales permiten que un operador postal con posición dominante puede eventualmente excluir a sus rivales en forma exitosa: el Mercado Chileno de correspondencia se caracteriza por la existencia de una empresa estatal con posición de dominio (Correos de Chile), que disfruta de ventajas de costos derivadas de la regulación (en particular, el cobro del “derecho de conducción” por parte de sus carteros), y que tiene un área de cobertura mayor a la de sus competidores privados. Por lo tanto, las condiciones de mercado hacen factible que la empresa con posición dominante pueda abusar de tal posición.

Por otra parte, las características del mercado postal chileno, en particular, la alta concentración de clientes y la poca transparencia en los precios, hacen que existan condiciones que facilitan el eventual éxito de una estrategia de exclusión. Por otra parte, la declinación esperada de la demanda hace que a futuro la entrada de nuevos competidores sea poco atractiva, por lo que una reducción en el número de competidores permitiría eventualmente obtener rentas monopólicas a aquellas empresas que permanezcan en el mercado.

Estimar los costos del servicio postal es una tarea compleja, ya que estos pueden variar según la tecnología (nivel de automatización), el volumen de actividad (ya que se trata de una industria donde existen economías de escala) y la existencia o no de economías de ámbito con otros servicios. La información contable del operador incumbente no permite realizar un análisis de costos del servicio de correspondencia, ya que no separa los costos de los distintos productos que se ofrecen. Por ello, en este trabajo se presenta un modelo de operador postal de correspondencia, basado en la metodología y supuestos que se utilizan en la literatura especializada en el tema. El modelo simple que se presenta en este informe sugiere que precios por debajo de \$56,7 tendrían indudablemente el carácter de predatorios en el caso de un operador de correspondencia con cobertura nacional y que no recibe subsidios y precios en el rango de \$56,7 a \$110,6 podrían tener un objetivo predatorio. Estos rangos son menores en el escenario donde el operador de correspondencia tiene algún tipo de subsidio (ya sea directo o indirecto, como en el caso Chileno).

Existe evidencia que indica que los precios ofrecidos a algunos clientes corporativos por parte de la Empresa de Correos de Chile podrían estar por debajo de \$68 para el caso de la correspondencia con seguimiento GPS y \$95 para el caso de la carta certificada. Cabe notar que estos precios implican descuentos que superan el 69% por sobre el precio listado para los clientes empresas para la carta GPS y el 87% para la carta certificada. Si bien la evidencia internacional indica que el uso de descuentos por volumen a clientes corporativos es una práctica frecuente en el sector postal (reflejando la existencia de economías de escala en el servicio) tasas tan altas no se condicen con el nivel de economías de escala existentes en la distribución postal y son por ende indicativas ya sea de un elevado poder de mercado en el caso de clientes de volumen pequeño o de un intento de excluir rivales del mercado.

Por otra parte, el análisis de los costos de proveer el servicio de correspondencia indica que si bien los precios que habría ofrecido Correos de Chile para “quitar” clientes a su rival privado, están por encima del costo incremental del servicio de correspondencia en el rango estimado de volumen actual de actividad, esto se debe a que la empresa actualmente se beneficia de un subsidio indirecto, el derecho de conducción, al cual sus rivales no pueden acceder. Sin tal subsidio, los precios ofrecidos estarían en un nivel que se encuentra en el borde de los costos evitables (considerando el caso de un operador con un volumen de actividad similar al de Correos de Chile).

Aun así, el modelo indica que, incluso en el caso del operador con subsidio, los precios estarían por debajo de los costos medios evitables de largo plazo del servicio de correspondencia, para el caso donde se imputa parte de los gastos de administración y ventas a tal servicio.

Por lo tanto, aun considerando el subsidio, siguiendo la clasificación de Joskov y Klevorick (la cual ha sido aplicada por la Comisión Europea en casos concernientes al mercado postal) se estaría en presencia de un caso donde los precios observados podrían tener la característica de precios predatorios, por lo que se requiere información adicional con respecto a la finalidad de la política de precios y/o la estructura detallada de los Sistemas de Descuento que está utilizando actualmente la empresa. La experiencia Europea es clara en señalar que el uso agresivo de cláusulas de descuento por parte de los operadores postales incumbentes puede tener efectos dañinos para la competencia.

Es importante notar la relevancia que tiene la existencia de competidores privados en el mercado de correspondencia. Los estudios disponibles para el caso Europeo asignan un rol positivo al efecto de la competencia en los mercados postales. En tal sentido, la salida de los operadores privados de este mercado en Chile podría tener un impacto tanto en los precios, como en la calidad de los servicios ofrecidos.

Gonzalo Islas Rojas, PhD

Referencias

- Baumol (1996), "Predation and the Logic of the Average Variable Cost Test", *Journal of Law and Economics*, 39, pp. 49-72.
- Bolton, P., Brodley, J. y M. Riordan (2000), "Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy", *Georgetown Law Journal*, 88, pp. 2239-2330.
- Brennan, T. y M. Crew (2014), "Gross substitutes versus marginal substitutes: implications for market definition in the postal sector", en Brennan y Crew (eds), *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, Springer.
- Copée, P., Gaultier, A. y M. Lefèvre (2016), "Promoting Competition at the Digital Age with an Application to Belgium", en Crew, M. y T. Brennan (eds), "The Future of the Postal Sector in a Digital World", Springer
- Correos de Chile (2017), "Prospecto Comercial de Bonos Serie A"; mimeo.
- Correos de Chile (2017), Memoria Anual.
- Dietl, C.; Jaag, C.; Lang, M.; Lutzenberger, M. y U. Trinkner, (2011) "Impact of VAT exemptions in the postal sector on competition and welfare", en Crew y Kleindorfer (eds), *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age*, Springer.
- Easterbrook, F. (1981), "Predatory Strategies and Counterstrategies", *University of Chicago Law Review*,
- Eccles, R. (2014) "Postal Services: Survey of Competition Law Developments", *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol 6(2), pp. 143-149.
- Faella, G. (2008), "The Antitrust Assessment of Loyalty Discounts and Rebates", *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 4(2), pp. 375-410.
- Giocoli, N. (2014), "Predatory Pricing in Antitrust Law and Economics: A Historical Perspective", Routledge.
- Geradin, D. y D. Henry (2009), "Abuse of Dominance in the Postal Sector – The Contribution of the Guidance Paper on Article 82 EC", *TILEC Discussion Paper N°2010-021*.
- Geradin, D. (2011), "Price Discrimination in the Postal Sector and Competition Law", en Crew y Kleindorfer (eds), *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age*, Springer.
- Geradin, D. y C. Malamataris (2014), "Application of EU Competition Law in the postal sector: overview of recent cases", en Crew y Kleindorfer (eds), *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, Springer.
- Geradin, D. (2015) Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?, *European Competition Journal*,
- Groves y Cape, (2016), "Case Studies in End-to-End Delivery Competition", en Crew y Brennan (eds), *The Future of the Postal Sector in a Digital World*, Springer.
- Hearn, J (2016), "Implications of Recent Developments in e-Commerce for Universal Service Providers and the USO", en Crew y Brennan (eds), *The Future of the Postal Sector in a Digital World*, Springer.
- Jaag,C; Parra Moyano, J. y U. Trinkner (2016), "Postal Strategies in a Digital Age", en Crew y Brennan (eds), *The Future of the Postal Sector in a Digital World*, Springer.

- Joskov, P. y A. Klevorick (1979), "A Framework for Analyzing Predatory Pricing Policy", Yale Law Journal, Vol 89, pp. 213-270
- Kalevi, A. (2010) "The Impact of Postal Liberalisation in Europe", WIK Consulting, mimeo.
- Kjolbye, L. y C. Malamataris (2015) "Postal Services and Competition Law: An overview of EU and national case Law", e-competitions N°77572
- Kobayashi, B. (2008) "The Law and Economics of Predatory Pricing", mimeo.
- Lott, J. (1990), "Predation by Public Enterprises", Journal of Public Economics, Vol 43, pp. 237-251.
- Mautino, L.; Dudley, P.; Prettyman, J.; y F. Heagney (2013), "Estimating Long Run Incremental Costs in the Postal Sector: a UK perspective", en Crew, M. y P. Kleindorfer (eds), "Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition", Springer.
- Mc Gee, J. (1958), Predatory Price Cutting: The Standard Oil (N. J.) Case, Journal of Law and Economics, Vol 1. pp. 137-169
- Meschi, M; Cherry, M.; Pace, C. y M. Petrova, (2011) "Understanding the impact of e-substitution on letter mail volumes: a multi-country panel study", en Crew, M. y P. Kleindorfer (eds), Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age, Springer.
- Motta, M. (2004), Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge
- NERA (2004), "Economics of Postal Services: Final Report",
- Panzar J (2002), "Reconciling Competition, Downstream Access, and Universal Service", en M Crew and P Kleindorfer (eds), Postal and Delivery Services, Springer
- Plum, M. y C. Schwarz-Schilling, "Defining Postal Markets: An Antitrust Perspective", en Crew, M y P. Kleindorfer, (eds), Current Directions in Postal Reform, Springer.
- OECD (2016), Fidelity Rebates, Background note for Fidelity Rebates Roundtable, 2016.
- Okholm H.B., Möller A., Basalisco B. (2015) Regulatory Developments in Post and Telecommunications: A Tale of Two Industries. In: Crew M., Brennan T. (eds) Postal and Delivery Innovation in the Digital Economy.
- Okholm, H.B, Geradin, D.; Möller, A.; Winiarczyk, M.; Malamataris, C. y M. Nieto Arias (2012), "Pricing Behavior of Postal Operators", Copenhagen Economics.
- Okholm, H.B, Möller, A; Winiarczyk, M. y Kastberg,, C. (2011) "Main developments in the Postal Sector 2008-2010", Copenhagen Economics.
- Roy, B. (1999), "Techno-Economic Analysis of the Costs of Outside Work in Postal Delivery", en Crew, M. y P. Kleidorfer (eds), Emerging Competition in the Postal Sector, Kluwer Academic Publishers
- Sappington, D. y JG. Sidak, (2003), "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises", Review of Industrial Organization, pp. 183-206.
- Walsh, T (2011), The economics of postal payments Channels and EU Postal VAT, en Crew y Kleindorfer (eds), Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age, Springer.