

Mercado Postal: ¿regulación o competencia?

Martín Simonetta - Gustavo Lazzari

En las últimas semanas se vivió un fuerte debate sobre la regulación postal que tuvo como punto de partida el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Senadores el 9 de noviembre pasado.

Más allá de los vaivenes políticos que protagonizaron las discusiones, lo cierto es que dicho proyecto tiene efectos económicos preocupantes y por ello consideramos oportuno desarrollar un análisis de los mismos.

Técnicamente, el proyecto es inconsistente y contradictorio. Los efectos que genera, tal como se analiza más adelante, son nocivos cualesquiera sean las variables consideradas: eficiencia económica, nivel de empleo, calidad de los servicios, competitividad de la economía, nivel de precios, etc.

La elevación de los requisitos mínimos expulsa a pequeñas y medianas empresas que hoy operan

* Tomado de "Fundación República, Propuestas para el Debate".
Noviembre 1994. Lavalle 437, 3º D, (1047). Buenos Aires, Argentina.

activamente en el mercado representando cerca del 20% del mismo con un marcado crecimiento a partir de la desregulación iniciada en 1993.

La prohibición impuesta a particulares para transportar su correspondencia comercial, además de tratarse de una norma ridícula desde el punto de vista jurídico, genera mercados cautivos y por ende una menor competencia, lo que opera como un desincentivo para que las prestatarias eleven la productividad.

Las contradicciones del proyecto son múltiples. Se propone como objetivo "garantizar la libre e igualitaria competencia" y dispone medidas que prácticamente la eliminan. Establece la libertad de precios y a la vez genera mercados oligopólicos.

Por otro lado, el proyecto mencionado difiere totalmente de la desregulación vigente en esta materia (dada por los decretos 1187/93 y 2247/93), generando posibilidades de contramarchas en la política económica nacional.

En el siguiente cuadro se observan algunas de las diferencias entre ambos marcos legislativos:

COMPARACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS (*)		
	Decreto 1187/93	Proyecto Senado
Distribución comercial particular	Permitida	Prohibida*
Capital mínimo	No exige	\$200.000.-
Personal Mínimo	No exige	Entre 10 y 300 personas según el servicio
Equipos de Transporte	No exige	Mínimo 5 por zona
Nivel educativo de los trabajadores	No establece	Nivel primario
Depósitos indisponibles	No	Sí
Requisitos de instalaciones	No exige	Sí
Requisitos equipos informáticos	No exige	Sí, a reglamentar
Zonificación del país	No	Sí
Complejidad administrativa	Simple	Burocrática
Inversiones	Voluntarias	Obligatorias, controladas por la CNCT
Número de empresas prestatarias	254	Sólo 10 cumplirían los requisitos
Posibilidad a las Pymes	Abierta	Cerrada
Precios al consumidor	Tendencia en baja por acción de la competencia	Tendencia incierta
Cobertura nacional	Presencia de prestatarias en 20 provincias	Concentrada en las provincias grandes
Morfología del Mercado	Competitivo	Oligopólico

*Fuente: Elaboración propia, con base en normas citadas.

El mercado postal en la actualidad. La desregulación

En un principio, la ley 20.216 definió el marco regulatorio del mercado postal caracterizado por una preponderante participación de Encotel (hoy Encotesa) y algunas pocas permisionarias.

La participación del sector privado era marginal. Dependía de concesiones que otorgaba Encotel, que eran de difícil tramitación administrativa y bastante reguladas.

En este contexto, el potencial del sector privado estaba dado sólo por la ineficiencia de Encotel y no por la innovación para mejorar servicios o bajar los costos. Demás está aclarar que los servicios y las tarifas estaban reguladas.

Posteriormente, la ley 22.005 introdujo la posibilidad de que la Administración Nacional de Correos encargase a particulares ("permisionarios") las prestaciones de los servicios.

El decreto 2284/91 en su art. 117 inciso d) extendió la desregulación al servicio de correos. La CNCT creada por decreto 214/92 entre otras funciones debe controlar la vigencia de la competencia y la lealtad comercial.

Finalmente se dicta el Decreto 1187 del 16 de Junio de 1993 (modificado por el decreto 2247 del 27/10/93) cuyas principales medidas desregulatorias fueron las siguientes:

- Prestadores: Se suprimió el monopolio postal que hasta entonces era ejercido por Encotel (y sus empresas permisionarias) en virtud de la ley 20.216; el mercado se declara "abierto y competitivo".

- Precios y servicios: Se establece que los precios y servicios del mercado postal local e internacional se pactarían libremente entre las partes y sin intervención de la autoridad pública,
- Correspondencia particular: Se reconoce la libertad de toda persona física o jurídica para transportar su propia correspondencia.
- Contrataciones públicas competitivas: Todos los prestadores, incluyendo ENCOTESA, compiten en las contrataciones de servicios postales del sector público nacional y de la MCBA.
- Órgano Controlador: La Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNTC) es la encargada de ejercer la función de policía en materia postal y telegráfica.

Los logros de la desregulación

1. Aumentó el número de empresas prestadoras, incrementando el nivel de empleo*

La eliminación de restricciones para desarrollar la actividad postal permitió el ingreso al mercado de un gran número de empresas pequeñas y medianas.

El número de prestadores pasó de 54 en junio de 1993 a 254 en octubre de 1994. Los requisitos de inscripción no burocráticos ni onerosos (US \$5.000.-al año) y la inexistencia de exigencias de capital mínimo, de personal o de equipos permitió que empresas de tamaño pequeño ingresen al mercado.

Además, la actividad postal, relativamente intensiva en el uso de la mano de obra, contribuyó a fomentar empleo. Una estimación preliminar del aumento en el nivel de empleo directo habla de no menos de 4000 personas que se incorporaron al sistema de correo privado. (No se tienen en cuenta las variaciones de personal de las firmas existentes antes de la desregulación).

El ingreso de las empresas pequeñas y medianas también se reflejó en las estadísticas de facturación. En mayo de 1993 el 88,5% de la facturación del sector privado postal pertenecía a las denominadas empresas grandes (aquellas que facturan más de \$2.000.000.-mensuales). En tanto que un año después esa participación se reducía al 82%.

2. Aumentó el volumen de envíos postales

El marco competitivo más intenso a partir de la desregulación generó una mayor eficiencia en la distribución de cartas y envíos. Ello se reflejó en la mayor aceptación del público mediante un notable aumento en los envíos realizados.

El volumen de envíos postales alcanzó los 530 millones, cambiando la tendencia decreciente que comenzó en la década del 70 cuando en los primeros años se distribuían un promedio de 930.000.000 de cartas. Cifra que comenzó a caer rápidamente a partir de 1973 hasta llegar en 1990 a 402.000.000 de cartas al año.

En 1993 los envíos se incrementaron en un 31,6% respecto de 1990.

Este crecimiento se dio en el contexto de un aumento en la participación del sector privado, que en 1990 era del 13% y en 1993 ascendió al 30%.

Un claro indicador de la eficiencia del sector privado es que entre 1993 y 1990 el aumento en la cantidad de envíos postales de las empresas privadas fue de un 173% contra un 8% de los envíos realizados a través de Encotel/Encotesa en el mismo período.

La tasa de crecimiento promedio del volumen de envíos del mercado postal entre 1993 y 1994, oscila en el 3% mensual.

El aumento de los envíos postales es el reflejo de un notable incremento en la calidad de los servicios postales. En particular, es destacable que dicho aumento se observa en medio de una masiva difusión de los adelantos tecnológicos alternativos a la correspondencia (fax, modem, mayor cobertura de la red telefónica, etc.). El volumen de facturación en este periodo alcanzó los \$960 millones (incluyendo el IVA).

3. Se extendió el servicio postal a casi todo el país

A partir de la desregulación veinte provincias cuentan con servicios privados de correo. Previamente sólo diez provincias contaban con el servicio privado. Hasta Junio de 1993 sólo la Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, San Juan, Misiones, Mendoza, Entre Ríos y Chaco contaban con por lo menos una empresa de correo privado. El resto del país carecía del servicio privado y debían canalizar su correspondencia sólo mediante Encotel. Después de la desregulación, sólo Santa Cruz, Río Negro y Catamarca carecen de correo privado.

4. Brindó mayores expectativas de crecimiento en el sector

El mercado abierto, esto es la posibilidad de ingresar y salir libremente de la actividad postal, genera fuertes incentivos para mejorar la productividad. Se constituye en un foco de atracción de inversiones y de innovaciones tecnológicas que permiten disminuir costos y por lo tanto aumentar las ganancias. La irrupción en poco más de un año de casi 200 firmas al mercado postal desregulado es un indicador elocuente de las

expectativas que los operadores tienen acerca de la evolución del sector.

El Proyecto de Ley aprobado por el Senado

Los fines de este proyecto de ley, explicitados en su artículo 2, son los siguientes: garantizar el derecho de todos los habitantes a acceder a un servicio postal ágil y eficiente, garantizar la libre e igualitaria competencia entre las prestatarias, asegurar la eficiencia y actualización y crear un organismo que ejercite las potestades del poder de policía del Estado.

A pesar de la orientación "competitiva" que se intenta en los enunciados de los objetivos, las medidas que propone el proyecto desconocen los antecedentes desregulatorios implementados con éxito en el área y generan efectos regresivos. Así, la elevación de los requisitos mínimos elimina la posibilidad de que un gran número de empresas (como las que actualmente actúan en el mercado) puedan seguir operando.

Claramente, los rígidos requisitos mínimos sólo pueden ser cumplimentados por pocas firmas líderes del mercado además de Encotesa. Forzosamente, las numerosas pequeñas empresas y microempresas que operan en este mercado no pueden cumplir ni siquiera parte de los requisitos que más adelante se detallan. Como ya mencionamos, el marco regulatorio postal propuesto por el proyecto de ley es contradictorio con los decretos 1187/93 y 2247/93 que establecían las pautas de la novedosa desregulación del mercado postal en Argentina. Es de destacar que se trata de un abrupto cambio de reglas de juego, lo cual no es una señal apropiada para atraer inversiones extranjeras en el sector postal o en el resto de la economía.

En este punto es conveniente aclarar que la desregulación no significa la carencia de controles, los que actualmente son observados por la CNCT. Las restricciones a la competencia que establece el proyecto tienden a reducir el marco competitivo y el número de oferentes en el mercado postal. Entre las principales disposiciones tendientes a regular la actividad se encuentran:

1. Prohibición a las personas jurídicas de transportar y entregar su correspondencia comercial (artículo 8)

Con ello se elimina buena parte de la competencia potencial y se genera un mercado cautivo propio de monopolios artificiales. La existencia de clientes forzados o cautivos genera incentivos contrarios a la innovación tecnológica dado que no existe la necesidad de ganar mercados.

2. Elevación de los requisitos mínimos para operar en el mercado postal

- En relación con el *capital mínimo* afectado al servicio, se exige a las prestatarias un monto de \$200.000.- (pesos doscientos mil).
 - Se exige un *plan de inversiones bienal*; dado que los incentivos a la inversión y a la innovación se reducen en un mercado cerrado, la ley intenta suplantarlos por imposiciones políticas. La experiencia en este sentido no es alentadora. Rara vez los incentivos legales son más poderosos que los incentivos económicos.
 - Se requiere aprobación por parte de la CNCT de los medios materiales y humanos destinados al servicio, medida que no sólo aumenta los costos de las prestadoras; sino que dificulta sin causa aparente el proceso de habilitación.
 - Se divide al país en siete zonas territoriales. Las prestatarias deberán obtener autorización independiente para operar en cada una de ellas. En el proyecto de ley no se aclara el por qué de tal subdivisión. Técnicamente no existe ningún argumento que lo justifique dado que la distribución de correspondencia no es diferente a la distribución de otros bienes de consumo (alimentos, periódicos, etc.). Actualmente la autorización de las prestatarias corre para todo el territorio de la República.
 - El Correo interzonal deberá realizarse entre empresas autorizadas. La constitución de diferentes ámbitos territoriales genera una serie de medidas de carácter administrativo-burocrático a fin de evitar el correo entre empresas no autorizadas en las referidas zonas. Esto supone además el establecimiento de las sanciones correspondientes.
 - Se prevé que las prestatarias deberán realizar depósitos indisponibles -no acumulativos- de: \$50.000.- para actuar en una zona
 - \$100.000.- por prestación exclusiva de servicios internacionales.
 - \$300.000.- por prestación de servicios ocasionales
 - \$500.000.- por prestación de servicios calificados
- Es obvio que esta medida no puede ser cumplida por actuales prestatarias de tamaño pequeño con una distribución concentrada de correspondencia. Estas microempresas desaparecerían del mercado postal.
- Se requiere una cantidad mínima de personal ligado con un contrato de trabajo y con cierto

grado de instrucción (educación primaria completa). La dotación mínima de personal depende de las tareas habilitadas:

- a) para la prestación de servicios calificados (descritos en el artículo 7): 300 empleados.
- b) para la prestación de servicios en todas las zonas del país: 200 empleados.
- c) para la prestación de servicios en las regiones metropolitana y pampeana: 50 empleados.
- d) para la prestación de servicios en las regiones restantes: 20 empleados.
- e) para la prestación de servicios internacionales (solamente): 10 empleados.

El proyecto no establece las razones por las cuales se estableció la cantidad de personas para cada tarea. Se tiende a brindar más seguridad al usuario aun sacrificando la eficiencia en el servicio. El establecimiento de mínimas dotaciones de personal constituye un claro desincentivo a incorporar tecnología para reemplazar mano de obra. A la vez, en una visión de corto plazo, este requisito es incumplible para numerosas firmas de 20 empleados promedio. Es de destacar, además, que ni teórica ni empíricamente está demostrada la correlación entre "cantidad de empleados" y "prestigio o reconocimiento de una firma".

- Se establecen requisitos sobre la libre disponibilidad de las instalaciones, lo cual presupone la existencia de propiedad sobre las mismas.
- Se exige que las empresas prestatarias cuenten con un mínimo de 5 vehículos por zona habilitada.
- El proyecto prevé la instrumentación de nuevos requisitos de equipos informáticos y de comunicaciones, los cuales quedan delegados a la reglamentación de la ley.
- Entre las condiciones del pliego de bases y condiciones para determinar el adjudicatario de la concesión por 30 años de la empresa Encotesa (artículo 52) se establece que la participación del capital extranjero en cada oferente no puede exceder el 30%.

Consideraciones finales

- a. Respecto del capital extranjero en la privatización del Encotesa: El proyecto de ley desconoce que el capital extranjero fue un claro protagonista en los anteriores

procesos de privatizaciones. Y por otra parte, puede incluso generar cuestionamientos desde el punto de vista diplomático dado que se trata de una clara discriminación a la inversión extranjera. En este sentido debe recordarse que nuestro país ha firmado recientemente tratados de protección de inversiones y no discriminación de inversiones con los Estados Unidos entre otros países.

b- La necesidad de regular: El mercado postal no tiene las características técnicas de monopolio natural. No existen justificativos tecnológicos que expliquen la existencia de una sola empresa. La distribución de cartas, sobres y encomiendas puede ser llevada a cabo por infinidad de empresas sin causar una merma en la eficiencia. La desregulación demostró claramente que no es necesario imponer programas de inversiones para que las empresas inviertan, ni requisitos de vehículos para que los parques automotores se renueven. La acción de la competencia generó esos incentivos de una manera mucho más efectiva que la regulación arbitraria. El establecimiento de un marco regulatorio de neto corte restrictivo no sólo genera distorsiones en la asignación de recursos si no que, además, como consecuencia de ello, aleja cada vez más el objetivo propuesto de "garantizar el derecho de los habitantes de acceder a un servicio postal ágil".

c. La regulación incumplible: El proyecto de ley tiene aspectos de notable ingenuidad. La experiencia indica que cuanto más coercitivas son las regulaciones, más poderosos son los incentivos para evadirlas. En este sentido la experiencia argentina es por demás aleccionadora. Es altamente probable que de instrumentarse el proyecto tal como fue aprobado en el Senado el mercado ajuste por dos vías: por un lado, el cierre formal de empresas que no cumplan con los requisitos y por otro lado la aparición de empresas informales arbitrando sobre los mayores precios que surgirán en un mercado cuasimonopólico.

d. El espíritu del proyecto de ley es abiertamente opuesto al marco de apertura y desregulaciones que caracterizó a la reforma económica. Intentos regulatorios de este estilo aumentan la prima de riesgo país y por lo tanto generan señales de discontinuidad en la política económica, lo cual a su turno se traduce en una menor confianza de los capitales que están llegando al país, no sólo en el sector postal sino también en el resto de la economía.