

Traducción del Estudio



El Impacto sobre el Servicio Universal de la Plena Realización del Mercado Interior Postal en 2009

- Informe Final -

ÍNDICE

RESUMEN GENERAL		3
CAPITULO 1	Introducción y Metodología	15
1.1	Introducción	16
1.2	Antecedentes	20
1.3	Metodología y Planteamiento Empleados	26
1.4	Esquema del resto del Informe	30
CAPÍTULO 2	Los Principales Impulsores de la Introducción de la Apertura Total del Mercado (ATM) en el Sector postal de la Unión Europea	32
2.1	Introducción	33
2.2	Resultados Principales por Temas	42
2.3	Competidores y Nuevos Participantes en el Mercado	92
2.4	Políticas de Regulación	94
2.5	Análisis del Efecto Conjunto sobre Países Representativos	98
2.6	Análisis de Escenarios	101
2.7	Tarjeta de Preparación del País	106
2.8	Resumen: Problemas Clave, Impulsores claves, Resultados Claves	109
CAPÍTULO 3	Introducción de la ATM : Medidas Colaterales	112
3.1	Introducción	113
3.2	Tutela de las Ventajas de la ATM	115
3.3	Ajustes de la ATM : Medidas Genéricas Colaterales	118
3.4	Posibilitar la ATM : Medidas Colaterales Específicas	121
3.5	Más allá de la ATM : Realización de un Mercado Postal Competitivo	124
3.6	Conclusiones	126
CAPITULO 4	Estudios Temáticos / Temas Claves	129
4.1	Introducción	130
4.2	Acceso y Trabajo Compartido: Apalancamiento de la Red del Operador Postal Titular en una situación de Entrada en el Mercado	132
4.3	OSU: Ámbito, Características y Financiación	159
4.4	Reestructuración del PSU y Mejora de la Eficiencia	181
4.5	Conclusiones	195
CAPITULO 5	Conclusiones y Recomendaciones	196
5.1	Introducción	197
5.2	Conclusiones Detalladas	198
5.3	Resumen de Conclusiones	205
5.4	Comentario Final	209
ANEXO A	INFORME DE EVALUACIÓN DE PAÍS: ESPAÑA	210

SIGLAS USADAS EN EL TEXTO

IEP	Informe de Evaluación por Países
PSU	Proveedor de Servicio Universal
SU	Servicio Universal
RPP	Red Postal Pública
FTE	Empleado a Jornada Completa
ORN	Organismo regulador Nacional
OP	Operador Postal
EM	Estado Miembro (de UE)
ATM	Apertura Total del mercado
OSU	Obligación de (prestar) Servicio Universal
LoC	País de efecto de ATM bajo
AvC	País de efecto de ATM medio
HiC	País de efecto de ATM Alto

Resumen general

La Directiva Postal (97/67/CE enmendada a su vez por la Directiva 2002/39/CE) prevé la apertura completa del mercado postal de UE a la competencia el 1 de enero de 2009. Esta disposición de la Directiva europea constituye de hecho el “último tramo” del largo viaje que la Unión Europea ha emprendido para la creación de un mercado interior liberalizado para los servicios postales.

Con el fin de posibilitar que la Comisión Europea haga una evaluación informada del efecto de la 'apertura total del mercado' (ATM) sobre el Servicio universal y que establezca un marco para una propuesta que habrá de presentar antes de finales de 2006, la Comisión ha encargado a **PricewaterhouseCoopers (PwC)** que lleve a cabo un **estudio prospectivo** acerca del mantenimiento del Servicio postal universal en cada Estado Miembro y acerca de cómo puede afectar la competencia a la futura prestación de dicho servicio universal una vez que el mercado haya sido liberalizado por completo. PwC ha realizado este estudio entre noviembre de 2005 y mayo de 2006, con la participación de una gran variedad de grupos de interesados de los 25 Estados Miembros de UE, así como de Rumania, Bulgaria, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Con el fin de obtener una ordenación correcta de los principales objetivos, planteamientos y resultados del estudio, comenzamos con un resumen del contexto, más amplio, de los cambios que se vienen produciendo en los mercados postales y que han conducido al presente estudio.

La prestación de los servicios postales: historia, mitos y realidad

Los servicios postales se encuentran entre las más viejas y más ampliamente extendidas formas de comunicación. **La Obligación de Servicio Universal (OSU)** ha sido durante muchos años una característica integral del servicio postal. Sus orígenes pueden investigarse hasta 1840 con la aplicación práctica en el Reino Unido de las reformas de Rowland Hill bajo la forma del Penny Post. El pago anticipado mediante un sello constituyó una innovación importante en 1840: por el precio de un sello se ofrecía la entrega en todos los lugares del país. De esta forma se desarrollaron las **nociones gemelas de ubicuidad en la entrega y precio uniforme**, ambas inherentes a la OSU, y que desde entonces han seguido formando parte esencial de la OSU.

Tales nociones gemelas hacían que los servicios de correos fueran asequibles, fáciles y transparentes para el usuario, y a medida que esta forma sencilla de comunicación mostraba un crecimiento considerable en los volúmenes de los 150 últimos años dichas nociones permitieron al proveedor de los servicios postales reducir costes de transacción y beneficiarse de economías de escala.

Las características de la uniformidad de precio en la entrega en el ámbito nacional siguen siendo valoradas por los grandes remitentes individuales y apoyadas por los gobiernos. A lo largo de los años, el valor claro y percibido de estos aspectos del servicio postal moderno dio como resultado la fundación de importantes operadores postales públicos de ámbito nacional (**operadores postales nacionales (OP)**).

Sin embargo, si bien existen ventajas evidentes para los costes de transacción tremendamente reducidos que se derivan de una entrega ubicua a un precio uniforme, tales ventajas se producen a **costa de desacoplar la relación directa entre el valor**, el **coste** de ofrecer ese valor (servicio) y el **precio** pagado por ello. Por consiguiente, el precio del franqueo no necesariamente refleja el coste real de la entrega entre dos puntos, ya que para las áreas de coste alto se fijan unos precios por debajo de los costes y para las áreas de bajo coste se fijan unos precios por encima del coste la ('subvención cruzada'). Este ha sido, en verdad, el origen de la "**obligación**" en el debate de la OSU, dado que el desacoplamiento de precio y coste conduce a una serie de problemas, especialmente cuando se permite la competencia.

Si bien la ubicuidad del servicio y la uniformidad del precio constituyen el fundamento de la OSU, estos no son sus únicos componentes. También exige cierta **uniformidad en los estándares del servicio**, una obligación no sólo de recoger cartas sino también de recoger y entregar la paquetería, una obligación de establecer mostradores o ventanillas postales, es decir, puntos de atención al público y otros "servicios de vecindad" de interés general para el usuario. No hace falta decir que estos son los principales motivos del apoyo continuado a la OSU por parte del gran público.

Tradicionalmente el sistema de subvención cruzada se ha mantenido gracias a **la restricción de la entrada en el mercado postal** mediante un "área reservada" (AR). El área reservada se definía tradicionalmente en términos de umbrales de valor o de peso. La prohibición de la entrada en el área reservada impide a los nuevos competidores el "descremado" mediante la entrada en mercados de bajo coste y fijación de un precio más barato que el OP. Por otro lado esto, daba como resultado, en muchos casos, que los Proveedores de servicio universal (PSUs, OP titular), apoyados por sus gobiernos nacionales, se fueran haciendo menos ágiles, concentrándose más en su organización interna y objetivos "indirectos" (empleo, servicios públicos,...), dejando de conectar con las necesidades del cliente final y con las exigencias de un mercado final unificado en materia de servicios de comunicación.

Durante los, más o menos, últimos 15 años han ocurrido ciertos **cambios importantes** y se ha iniciado en diversos países europeos, así como en el ámbito de la Comisión Europea, un debate sobre el sentido, las ventajas y los defectos del 'modelo' de mercado postal de una OSU ofrecida por los PSUs de acuerdo con una regulación por organismos nacionales. En el origen de este debate se encuentran diversos elementos:

- En el mercado de las comunicaciones, **otras formas de comunicación** se ha asistido a grandes avances tecnológicos (telecomunicación, telecomunicación móvil e Internet);
- Los **hábitos de consumo** están cambiando, no solo en el ámbito de las grandes empresas, sino también en los hogares particulares y en las Pequeñas y Medianas Empresas: esto da como resultado una necesidad acrecentada de segmentación refinada de productos y mercados con sus correspondientes políticas de fijación de precios y resultados de servicio;
- **Tecnologías mejoradas y nuevas** permiten al OP, aunque también a otros actores del mercado postal (como los remitentes de grandes envíos y los consolidadores), aumentar inmensamente la eficiencia de sus procesos de logística, lo que conduce a una mayor

flexibilidad, una mayor capacidad de tratamiento de grandes volúmenes, y a un rendimiento mejorado a costes inferiores;

- Debido a **restricciones presupuestarias**, los gobiernos de los Estados Miembros de UE se han vuelto con el tiempo mucho menos dispuestos a financiar (en una gran medida) el déficit al que se enfrentan algunos operadores postales nacionales. Por ello, cada vez más, los encargados de realizar programas y políticas sienten la necesidad de revisar (y quizás de adaptar) los principios del modelo de mercado postal.

En el proceso de la creación del mercado único europeo, han venido creciendo la conciencia y el consenso sobre la **necesidad de crear un mercado único abierto para los servicios postales**, como en el caso de los otros segmentos del mercado mundial de comunicaciones. La mayoría del debate se ha producido, y se sigue produciendo, no sobre si tal reforma del mercado postal es necesaria, sino más bien sobre el *grado* y *ritmo* de dicha reforma. Puede observarse en este debate un gran espectro de posiciones políticas, y ello principalmente por 3 motivos:

- Entre los 25 Estados Miembros de UE, las **características de los mercados postales** varían en muy gran medida: tamaño y densidad de población (urbana contra rural), grado de madurez del mercado de los servicios postales (expresada como el nivel de la escala del correo), diferencias culturales;
- A lo largo de las últimas décadas, **la legislación nacional que regula** la OSU y su prestación por el PSU, ha seguido siendo muy heterogénea. No resulta pues tan fácil encontrar un 'denominador común' que pudiera aplicarse a la totalidad de UE en todos los aspectos de la OSU. Ni siquiera la Segunda Directiva postal ofrecía mucho fundamento para ello. De todos modos, en muchos países las regulaciones nacionales se han centrado no sólo en la garantía de los derechos del cliente, sino en servir también (de forma implícita) a otros objetivos que son más bien de naturaleza política u orientados hacia la protección del OP titular;
- En algunos países, durante los 10 a 15 últimos años, se ha desarrollado una **nueva dinámica**, iniciada al principio por los responsables de elaborar la política a seguir, pero gradualmente adoptada y seguida por la Dirección del principal operador postal nacional. Esta nueva dinámica se ha concentrado en la profesionalización de la prestación de los Servicios universales, desarrollando y persiguiendo una estrategia comercial que pretende, en lo posible, restaurar o mejorar la conexión entre precio, valor (servicio) y coste. En la mayor parte de los casos, esto ha dado como resultado la mejora de muchos servicios y valor añadido para el cliente, y que algunos de los servicios universales "comunes y necesarios" sean ofrecidos cada vez con mayor frecuencia por el mercado (es decir, por el OP titular y por los nuevos competidores). Un "efecto secundario" importante han sido las mejoras del rendimiento de los Operadores postales, algunos de los cuales están casi listos para enfrentarse a la competencia dentro de su mercado postal y que contribuyen al

mantenimiento de la posición competitiva de los servicios postales frente a otras formas de comunicación.

Como consecuencia, el **debate** actual sobre la *plena realización del mercado interior de los servicios postales* sigue siendo **muy complejo y variado**, por lo que muchos argumentos que se fundamentan en los 3 aspectos mencionados se empaquetan en un único "crisol" que se dispone luego para la defensa o promoción de uno u otro punto de vista. Considerando dicha complejidad, y dado el tamaño del sector y el número de personas cuyas vidas se ven afectadas por esto, con el ímpetu proporcionado a este proyecto por la Comisión se pretendía entender los puntos en común que podían conducir a un progreso continuado en los mercados postales europeos. Con esto en mente, este proyecto se concentró en las siguientes cuestiones principales:

- El **mantenimiento del servicio postal universal** en cada Estado Miembro y del grado hasta el cual la competencia contribuiría a dicho mantenimiento en términos de calidad de servicio, precios para el usuario final, y cambios en la propuesta de valor ofrecida a los diversos segmentos de consumidores;
- Los **riesgos y oportunidades** a los que puede dar lugar una apertura completa del mercado postal, con respecto a los elementos recién mencionados, además de con respecto a los efectos sobre el PSU;
- Los factores que contribuirán a crear una **dinámica positiva** en el mercado entre todos los actores (incluyendo a Usuarios, Proveedores de servicio universal, Organismos reguladores) para asegurar que dichas oportunidades pueden ser captadas y que sus riesgos son paliados;
- Los mecanismos que asegurarán las **condiciones justas** entre el OP titular y sus competidores en los mercados nacionales, desde las posiciones respectivas del PSU y de los Nuevos competidores pueden ser bastante asimétricas, tanto a escala nacional como a escala europea.

Por lo tanto, uno de los objetivos subyacentes de este estudio es hacer una clara distinción entre los diversos *impulsores* y *componentes* de la reforma del sector postal:

- El Servicio universal como parte del mercado de servicios postales, incluyendo todos los aspectos de las fuerzas normales del mercado;
- El posicionamiento del Proveedor de Servicio Universal y de sus competidores;
- El entorno regulador, tanto nacional como en el ámbito de UE.

Es claro que al final, el objetivo de todo paso adelante en las reformas postales sería buscar liberar más beneficios económicos y bienestar para todos los competidores y grupos interesados. Los resultados aquí presentados muestran ya un rico conjunto de innovaciones emprendidas por los diversos actores del sector postal europeo en previsión de la Apertura total del mercado (ATM). Confiando en que un (sub)producto del

presente estudio será una mayor consciencia del progreso que se ha logrado ya en la liberalización de los mercados postales europeos.

Misión Principal y Objetivos del Estudio

En el contexto antes descrito, el presente estudio responde al requisito de la 2ª Directiva postal europea (2002/39) de que la Comisión Europea lleve a cabo un estudio prospectivo para evaluar, para cada Estado Miembro, el efecto sobre el Servicio universal de la liberalización total en 2009. Considerando tales retos, y los objetivos totales del estudio arriba reseñado, tres tareas básicas fueron delineadas para dicho estudio:

- **Estudiar y evaluar** el estado actual de la OSU, los organismos reguladores nacionales y los Proveedores de servicio universal en el mercado postal a través de los Estados Miembros de UE, y desarrollar más estudios detallados sobre temas fundamentales seleccionados que previsiblemente serán importantes en la valoración del efecto de la ATM sobre la OSU en los Estados Miembros;
- Sobre la base del estudio y evaluación, y de la evolución potencial del sector postal que se deriva del estado actual, **determinar y evaluar los factores claves** que son la base del diseño de programas eficaces para lograr la realización de un mercado interior de los servicios postales con una OSU viable a través de todos los Estados Miembros de UE;
- En la medida en que las barreras financieras o de otro tipo representan problemas importantes para algunos Estados Miembros a la hora de alcanzar la ATM, **sugerir medidas** que podrían tenerse en cuenta con el objetivo de permitir a dichos Estados participar en la FMO con un mínimo retraso o mínimos efectos negativos.

Planteamiento y métodos usados para examinar estas cuestiones

Un aspecto importante de la metodología aplicada en este estudio, es el hecho de que el proceso entero fue concebido como un **recíproco enriquecimiento entre dos enfoques**: uno conceptual o deductivo y otro empírico o inductivo para cada uno de los 25 Estados Miembros de UE y 5 países adicionales:

- Por lo que al **planteamiento inductivo** se refiere, al principio del proyecto fueron contruidos, dentro de nuestro marco conceptual y teórico, unos cuestionarios para el estudio extraídos de la literatura sobre economía postal, y refinados mediante las pruebas previas habituales de la encuesta con interesados seleccionados. Estos cuestionarios fueron diseñados en concreto para tratar, mayormente durante entrevistas personales, las preocupaciones de los principales grupos interesados del sector postal, esencialmente operadores postales, organismos reguladores nacionales, competidores, clientes (tanto remitentes de grandes envíos como clientes particulares) representados por asociaciones profesionales y sindicatos;

- Después de visitar a los Estados Miembros, los resultados de la encuesta fueron confrontados con los resultados derivados del marco analítico, una **comparación deductiva** que, dentro y a través de los países, generó preguntas que llevaron a nuestras conclusiones y a valoraciones de dichas conclusiones.

Esta metodología, aunque muy exigente en esfuerzo y obstaculizada en varios casos por la disponibilidad limitada de importantes elementos de datos, ofrecía las ventajas de ser capaz de poner a prueba diversos factores y resultados, construir un profundo entendimiento común entre el equipo de PwC y los interesados entrevistados, y distinguir los diversos '*componentes*' del proceso hacia la apertura total del mercado y los efectos resultantes.

Mediante este marco de entrevistas basadas en escenarios hipotéticos y modelado comparativo, se ha examinado y evaluado sobre una base comparativa a través de los países el **resultado de los impulsores principales** que interactúan con el mercado postal (volúmenes, precios...), el proveedor de la OSU (viabilidad financiera, nivel de empleo...) y regímenes reguladores (regímenes de acceso, carácter asequible,...) (*Capítulo 2 y Anexo A del Informe*)

El posible uso de **determinadas medidas para equilibrar oportunidades y riesgos** correspondientes a la ATM fue examinado en lo que se refiere a su efecto sobre resultados claves, como el estado financiero del PSU, niveles de empleo y capacidad de establecer una competencia factible (Capítulo 3 del Informe). Finalmente, incluso con la gran variedad de situaciones reales que existen en el mercado postal europeo, los '*conocimientos adquiridos*' demostraban claramente que existe un **número limitado de problemas clave** que tienen que ser tratados tanto en el ámbito de UE como en el nacional, y tres de ellos fueron examinados en detalle: fijación de precios de acceso, definición y financiación de la OSU y reestructuración de PSUs (*Capítulo 4 del Informe*).

Las Conclusiones Principales del Estudio: Efectos de la ATM

El estudio presente ha sido ambicioso en ámbito y alcance con cientos de interesados y organizaciones afectadas del Sector postal europeo. Al exponer las conclusiones esenciales del estudio, PwC es consciente de los puntos de vista controvertidos que están representados en este sector. PwC es también consciente del hecho de que investigar los efectos de la ATM sobre la OSU es entrar ya en un territorio que, en cierto modo, no figura en ningún mapa.

El **acto de equilibrar lo conocido y lo desconocido se encuentra**, desde luego, en el **centro de toda innovación**, incluyendo la innovación política de la ATM en el sector postal. Lo que convierte a este ambicioso empeño político en algo digno de esfuerzo son las incesantes presiones que el mercado de las comunicaciones en desarrollo y la sustitución electrónica ejercen sobre el sector postal. Dichas presiones hacen imperativo el movimiento hacia soluciones basadas en el mercado que ofrezcan un medio eficaz para que el Sector postal europeo siga adaptándose a su propia dinámica interna así como a las fuerzas externas, más amplias, que le afectan.

En lo que se refiere al propio *Efecto de la apertura total del mercado*, puede advertirse lo siguiente:

- Como se ha demostrado en los últimos años, tanto la ATM en sí misma, como sin duda la presión del simple hecho de que la ATM se hará realidad en los próximos años, contienen ventajas considerables como fuente de disciplina e innovación de procesos para los PSUs y de valor para todos los participantes en los mercados postales europeos:
 - En creciente medida y para los clientes de negocios, servicios postales hoy considerados como Servicio universal se prestarán por el mercado, es decir, tanto por competidores como por operadores postales nacionales titulares. Los proveedores postales, incluyendo OP nacionales, comienzan a entender mejor las preferencias de calidad de los distintos segmentos de clientes, las consecuencias para el coste y el beneficio de métodos alternativos para atender a aquellos, y con el paso del tiempo la ATM debe promover una mayor compatibilidad entre los costes de prestar servicios, incluidos aquellos entendidos como parte de la OSU, y el precio pagado por ellos;
 - Habrá, por lo tanto, grandes presiones sobre los OP nacionales a medida que los PSUs se hagan más comerciales, más orientados al mercado, y que reestructuren sus propios productos y procesos para lograrlo;
 - Tercero, habrá cambios para los clientes postales, con una mayor atención a necesidades gobernadas por el mercado. Ello puede conducir a un reajuste del ámbito y características de los Servicios universales con dichas necesidades gobernadas por el mercado.
- El debate sobre la ATM no debe subestimar, ni las complejidades, ni las ventajas potenciales de la FMO. La apertura del mercado postal es probablemente más compleja que cualquier otra apertura de mercado introducida en el curso de las dos décadas anteriores en Europa. De hecho, varios factores hacen **única la reestructuración del sector postal** en comparación con otras industrias basadas en red:
 - Varias redes postales/logísticas llevan ya tiempo enfrentadas a la competencia durante algún tiempo, y continuarán compitiendo;
 - No es probable que el mercado postal sigue ampliándose de forma importante;
 - El sector postal no se caracteriza por una explotación tecnológica tan intensiva y por consiguiente emplea mucha más mano de obra;
 - Los PSUs eran y, en gran medida, son todavía empresas de propiedad pública, a las que históricamente se ha atribuido importantes funciones públicas

además de su creciente papel como participantes en los mercados de comunicaciones.

- **En general**, la ATM parece **factible** para el Sector postal europeo. Pero existen **grandes diferencias en el conjunto de los Estados Miembros de UE** en términos de la situación actual y probables consecuencias de la ATM sobre el bienestar del consumidor, sobre el mantenimiento de la OSU histórica, y sobre la capacidad del PSU de costear la ATM sin el apoyo externo o restricciones sobre la velocidad y alcance de la introducción de la ATM. Por lo tanto, **varios países pueden requerir asistencia en forma de medidas colaterales específicas**. La importancia de estas intervenciones depende tanto de factores demográficos como socioculturales, así como de los factores que están bajo el control directo de gobiernos nacionales, reguladores y PSUs.
- Entre los impulsores claves de los **efectos financieros de la ATM sobre los PSUs** se incluyen diferencias de coste entre el PSU y los probables nuevos competidores, el nivel y la estabilidad de la demanda del PSU, y factores estructurales que están en la base de los costes postales. Estos factores estructurales están relacionados con las características demográficas y geográficas del país, en la medida en que estas actúan recíprocamente con la demanda postal.

Conclusiones Principales del Estudio: Factores claves para alcanzar la ATM

Por lo que se refiere a los *factores claves para lograr la ATM*, puede advertirse lo siguiente:

- Cosechar ventajas y reducir riesgos requerirá seguramente un **compromiso compartido entre todos los interesados** en el mercado postal, desde la dirección del PSU y empleados, hasta los reguladores nacionales y desde los gobiernos a los clientes postales. Mantener y modelar el compromiso ininterrumpido con la FMO e incorporado en la Primera y Segunda Directivas postales debe seguir siendo un elemento importante del debate continuo sobre la ATM.
- Este compromiso con una introducción oportuna de la ATM debería combinarse con un **“Nuevo Modelo Regulador”** definido de una manera adecuada (por WIK, 2005) dado que la regulación es una fuerza clave capacitadora e incapacitadora bajo la ATM. El Nuevo Modelo Regulador debería asegurar en el ámbito de UE:
 - ✓ precios no uniformes para envíos masivos;
 - ✓ regulación del precio tope diseñada en forma adecuada como un componente del precio estable y de la regulación de beneficios para el PSU;
 - ✓ régimen de acceso negociado transparente y no discriminatorio a la Red postal pública.
- El 'estado de preparación' del PSU para la ATM, puede observarse como un factor clave interno o endógeno que afecta a los resultados de la ATM de forma importante. El PSU debe contar con los

medios (en el ámbito corporativo al igual que en el político) para (llegar a) ser un actor ágil en el mercado postal mediante la puesta en marcha de estrategias de diversificación de las ofertas de productos y servicios y una mayor 'gestión de rendimientos' (*se refiere a la posibilidad de aplicar distintas tarifas en función de la demanda*), mayor flexibilidad para cambiar sus ofertas y su infraestructura logística. Estos factores contribuirán a crear un panorama competitivo duradero y viable en términos de una "igual" participación en las ventajas y costes entre todos los competidores del mercado.

- En caso de que mercados y operadores estén sumamente preparados y la ATM esté lista, han de elaborarse unas medidas que reducirían todavía más las barreras de entrada a los mercados postales siempre que apareciesen, por ejemplo el acceso abierto regulado a los Apartados Postales, buzones y bases de datos de direcciones. Al igual que en el punto anterior, estas medidas contribuirán a un panorama competitivo sostenible y equilibrado.

Conclusiones Principales del Estudio: Medidas sugeridas para paliar los riesgos de la ATM

En lo que se refiere a las *medidas sugeridas para paliar los riesgos* de la ATM, puede observarse lo siguiente:

- El **acceso y la regulación** sobre fijación de precios tendrán una importancia esencial en las condiciones de la ATM, sobre todo en las etapas iniciales de la entrada, tanto para los nuevos competidores como para el PSU. Por lo tanto, la regulación del acceso será un elemento importante para canalizar la evolución hacia la ATM. La regulación de los precios de acceso se estudia con detalle en el Capítulo 4. Sobre la base de estudios y del trabajo previo en economía postal, se estudian 3 características críticas referentes a la fijación de precios de acceso bajo la ATM:
 - ✓ Prestación de acceso Negociada contra Prestación de acceso Impuesta: En las etapas iniciales de la ATM, resultará eficiente promover el acceso corriente arriba para fomentar el desarrollo de la infraestructura de preparación del correo y captar las ventajas obvias de la preparación conjunta del correo y tareas compartidas. A causa de la complejidad del acceso corriente en condiciones de desvío (es decir, bajo la ATM), la regulación del acceso corriente abajo debería estar dominada por unas soluciones específicas de cada país.
 - ✓ Tratamiento no discriminatorio entre los propios clientes del OP y sus competidores: Mientras los titulares disfruten de una posición dominante del mercado, el tratamiento no discriminatorio de los clientes del OP y los nuevos competidores será importante para paliar el comportamiento anticompetitivo.
 - ✓ Fijación de precios de acceso por zonas o no uniforme: Bajo la ATM, la práctica a gran escala de cobrar precios uniformes, basados en los principios del coste

evitado, debería ceder el paso a la fijación de precios por zonas de acceso, al menos en la medida en que existan grandes diferencias de costes entre las diferentes zonas de un país.

- La reestructuración del PSU es una palanca clave para reducir la diferencia de costes totales con los nuevos competidores. La experiencia demuestra claramente que los factores endógenos determinados por la reestructuración, si se tratan de forma correcta, pueden mejorar de manera importante los resultados del posicionamiento competitivo del PSU en los mercados postales. Algunos de estos apalancamientos de tipo endógeno son:
 - ✓ nivel de automatización, innovación de procesos y optimización de la red;
 - ✓ franquicia de puntos de atención, alianzas, gestión de clientes y estrategia comercial como elementos claves para diversificación y la innovación de productos/segmentos de mercado;
 - ✓ Gestión del diferencial de costes laborales, grado de flexibilidad laboral, una liquidación transparente y equitativa de obligaciones heredadas como la responsabilidad en las pensiones.
 - ✓ La revisión de las obligaciones 'generales' impuestas al PSU como misiones "públicas" que de hecho sobrepasan los servicios que en otras circunstancias, sin la obligación, se realizarían con carácter comercial o bajo el principio de Servicios Postales universales. Esta clase de servicios podría financiarse mediante subvenciones directas y específicas, conforme al principio de concurso para la oferta de servicios públicos.

Conclusiones Principales del Estudio: Observaciones Generales

En todas las partes de este Estudio, se ha reafirmado, a través de todos los Estados Miembros, que la OSU todavía se considera por el público un derecho adquirido, en particular para los particulares y otros usuarios del correo de envíos individuales. Sin embargo, también se ha aclarado que, tras la ATM debe haber **una evolución de la OSU** hacia la espera de que el "mercado" sea el proveedor definitivo de los Servicios universales para los clientes de negocios antes que imponer esto como una obligación sobre los PSUs actuales.

He aquí algunos aspectos relacionados con lo anterior y que requieren una atención especial:

- A medida que los precios de todos los servicios, incluyendo los servicios de la OSU, vayan estando más alineados con costes y calidad mediante las fuerzas de la competencia, los clientes más pequeños podrán asistir a aumentos de precio. Los más grandes clientes pueden esperar, por motivos similares, asistir a aumentos en la variedad de los productos y disminuciones en los precios;

- Esta flexibilidad incrementada en la fijación de precios y la variedad de productos puede, sin embargo, suscitar preocupaciones sobre el ejercicio de la fijación predatoria de precios por el PSU frente a los nuevos competidores. Un planteamiento para limitar la fijación predatoria de precios consistirá probablemente en disponer de una tarifa de acceso regulada públicamente, al menos durante la fase de transición hasta que se establezca una competencia viable;
- Aunque los clientes más pequeños dediquen a los servicios postales una parte muy pequeña de su presupuesto total, la fijación de precios sigue siendo importante para mantener los aumentos de precios dentro de los límites de la "asequibilidad";
- Bajo la ATM, en vez de financiar la OSU mediante la confianza en un Área reservada, la financiación se ofrecerá mediante una pluralidad de nuevos mecanismos, incluyendo una eficiencia incrementada y añadiendo los ingresos por nuevos servicios. La financiación adicional por fondos de compensación o subvenciones directas podría en circunstancias excepcionales complementar estas fuentes de financiación normales en un mercado;
- Bajo la ATM, el papel de los organismos de competencia y de los reguladores postales será crítico. Se obligará al regulador a determinar si los Servicios universales están siendo correctamente ofrecidos por el mercado, y cuando no sea así, definir y regular su prestación por una forma de Obligación impuesta al mercado o por un Operador postal específico.

El planteamiento adoptado en el ámbito de UE pretende alcanzar la ATM con un riesgo mínimo y debe pues concentrarse en el establecimiento de las **condiciones justas** para todos los participantes del mercado y en la definición de una OSU mínima. Los argumentos sobre las condiciones justas serán muy importantes para asegurar que la entrada que realmente se produzca sea eficiente. Dichos argumentos incluyen abolir de la exención del Impuesto sobre el valor añadido (IVA) para todos los proveedores del mercado postal, flexibilidad en la fijación de precios para los titulares, así como condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias para el apalancamiento de la red del OP titular.

La ATM no carece de riesgos para la OSU y para la viabilidad financiera de algunos OPs. Cuando la OSU se encuentre amenazada, el planteamiento inicial debe ser aumentar la libertad comercial del OP y adaptar el ámbito de la OSU a las condiciones del mercado, incluyendo un mayor uso de actividades franquiciadas y una mayor compatibilidad de precio y coste de los servicios de la OSU. A partir de ahí, existe un rico conjunto de medidas colaterales, tanto generales como específicas, que se pueden usar durante el período transitorio para llevar al mercado y a los OPs nacionales hacia la ATM en el mínimo plazo.

La disposición de medidas específicas aplicables en casos o países particulares, implica, a reserva de una definición clara y de la aplicación práctica a través de UE de la misma ATM, que el principio de **subsidiaridad** debe seguir dominando en la definición de la OSU en los Estados Miembros individuales. Esto permitirá que Estados Miembros individuales equiparen los costes y las ventajas de su definición de la OSU en marcha hacia adelante, incluyendo el medio de pagarla como se ha estudiado en este Informe bajo las opciones de financiación de la OSU. Así, para evitar la desilusión con la política de la ATM en el sector postal, las expectativas de costes diferenciales y ventajas para las distintas partes interesadas deben

entenderse desde el principio y dejarse, en gran medida, que los Estados Miembros individuales las resuelvan a través de su definición de la OSU y los programas de regulación de la fijación de precios y el acceso que se pongan en práctica en cada Estado Miembro.

Las conclusiones presentadas constituyen simultáneamente un reflejo de la larga historia del sector postal que ha precedido a este estudio, y un punto de lanzamiento para la visión de lo que va a llegar bajo la ATM. La historia del sector deja claro que la OSU ha seguido sirviendo un propósito esencial en las comunicaciones nacionales, y que seguirá haciéndolo todavía durante algún tiempo. Al mismo tiempo, adaptarse a los cambios en la tecnología y los usos de los productos de comunicación representa un continuo conjunto de retos para la renovación y la integración. La confluencia del valor histórico de la OSU con el motor de los mercados para impulsar la renovación y la integración requeridas es la pieza central de los retos de poner en práctica la ATM al tiempo que se mantienen el valor y la estabilidad de la OSU postal. Este informe tiene por objetivo proporcionar una evaluación del estado actual de la realización de este proceso desde las diversas perspectivas de los Estados Miembros de UE.

Capítulo 1: Introducción y Metodología

1.1 Introducción

La Directiva Postal (Directiva 97/67/CE enmendada por la Directiva 2002/39/CE) prevé la apertura plena del mercado postal de UE a la competencia el 1 de enero de 2009. El Artículo 7(3) de la Directiva Postal exige a la Comisión que *“complete un estudio prospectivo que evalúe, para cada Estado Miembro, el efecto sobre el servicio universal de la plena realización del mercado postal interior en 2009. Sobre la base de las conclusiones del estudio, la Comisión presentará antes del 31 de diciembre de 2006 un informe al Parlamento Europeo y al Consejo acompañado por una propuesta que confirme, si procede, la fecha de 2009 para la liberalización completa del mercado postal interior o que determine cualquier otra medida alternativa a la luz de las conclusiones del estudio”*

En apoyo de esta evaluación clave en la evolución del mercado postal, la Comisión encargó un estudio externo. Se concedió el proyecto resultante a PriceWaterhouseCoopers y se llevó a cabo entre noviembre de 2005 y mayo de 2006. Este es el Informe Final del proyecto.

Los objetivos y la metodología de este estudio fueron explicados detalladamente en las Condiciones para el Proyecto, y ampliados aun más en la reunión inicial de interesados que tuvo lugar en la Comisión el 5 de diciembre de 2005. Los objetivos acordados para el estudio son:

- Evaluar si las Obligaciones de Servicio Universal (OSUs), tal como se encuentran establecidas en la actualidad, serán todavía relevantes y adecuadas en un mercado abierto;
- Evaluar riesgos y oportunidades para el actual modelo de servicio universal y cualesquiera cambios propuestos para la OSU que pudieran ser deseables en, o derivarse de, la liberalización;
- Evaluar cómo puede salvaguardarse el servicio universal en un mercado interior (abierto) y evaluar si se consideraría adecuada alguna medida colateral.

Con el fin de ofrecer una evaluación razonada para informar la elección de una política, que está en la base de estos objetivos, se diseñó una herramienta de encuesta para reunir los datos necesarios sobre el ámbito de la OSU en diversos Estados Miembros (así como en otros Estados interdependientes como EEA y estados candidatos a la UE), sobre los datos concretos de cada país con respecto a la preparación del Proveedor de servicio universal (PSU) y al Organismo Regulador Nacional (ORN) para una apertura total del mercado (ATM), además de las opiniones de las distintas partes interesadas.

Un aspecto importante de la metodología aplicada es el hecho de que el proceso entero fue concebido como un enriquecimiento recíproco entre dos enfoques: uno conceptual o deductivo y otro empírico o inductivo. Al principio del proyecto el cuestionario del estudio estaba construido sobre el marco conceptual y teórico, extraído de la bibliografía sobre economía postal y refinado mediante las típicas pruebas previas de la encuesta con partes interesadas seleccionadas.

Después de visitar a los Estados Miembros, los resultados de la encuesta fueron comparados con los resultados derivados del marco analítico, una comparación que, dentro y a través de los países, generó preguntas, que a su vez llevaron a conclusiones y a valoraciones de dichas conclusiones. Este planteamiento se ilustra en el gráfico siguiente:

Figura 1: Ilustración del resumen del planteamiento de proyecto



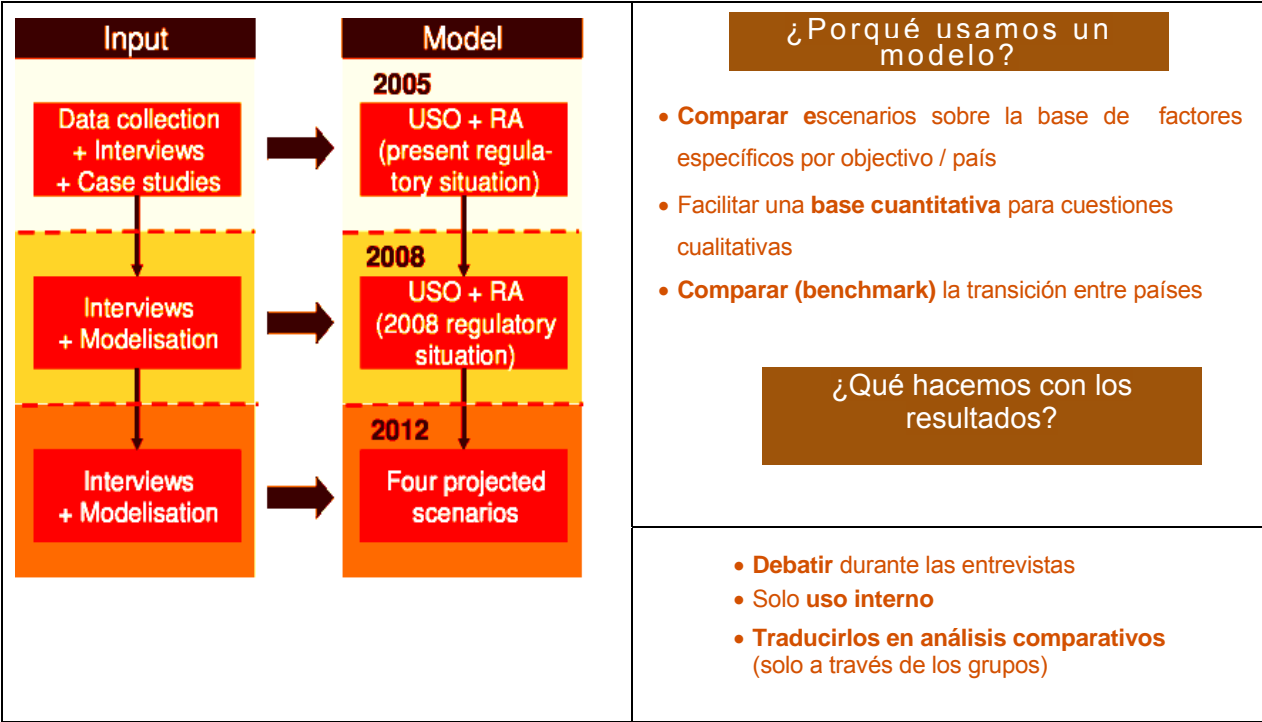
Desde un punto de vista práctico, para la organización de las visitas de países, el estudio se desarrolló como si se hubieran emprendido dos procesos paralelos de estudio sobre la introducción de la ATM en cada Estado Miembro: el proceso basado en modelos, puesto en práctica por un Equipo Conceptual, y el inductivo, puesto en práctica por un Equipo de Países.

Ambos procesos se planteaban que la ATM se introduce en el país y que se impone un caso básico u opción de prueba de referencia (benchmark) para la OSU, pero, aparte de este punto común de partida, los dos procesos funcionan y generan resultados por caminos diferentes.

De hecho, el planteamiento empírico se basa simplemente en la entrevista y datos de cuestionario obtenidos de cada encuestado, mientras que el planteamiento deductivo es el resultado previsto en cada Estado Miembro (o agrupaciones de estados similares) basado en construcciones teóricas y conceptuales extraídas de la bibliografía sobre economía postal.

La herramienta de encuesta se basaba, en parte, en una evaluación sobre modelos de los efectos de la ATM en cada país respectivo, donde el modelo correspondiente era una elaboración y refinamiento del d'Alcantara y Amerlynck. Con el modelo se pretendía ofrecer percepciones sobre países individuales además de una herramienta para la evaluación comparada a través de los Estados Miembros.

Figura 2: Resumen de la Metodología del Proyecto Las fases de simulaciones



Este Capítulo inicial describe los antecedentes del presente estudio y los temas que forman la base de sus objetivos. También describe la metodología empleada para diseñar el instrumento de la encuesta y ofrecer resultados comparados sobre los efectos de la ATM sobre el mercado postal y los PSUs en los Estados Miembros.

El Capítulo 2 presenta la evaluación del efecto de la ATM a través de los Estados Miembros. Se toma en consideración el estado actual de desarrollo del mercado postal y la preparación de los PSUs en los

Estados Miembros de UE, esencialmente sobre la base de las extensas entrevistas realizadas durante el presente estudio y en la investigación documental. El estado de los PSUs y de los mercados postales de los Estados Miembros muestra una pluralidad de planteamientos distintos sobre la OSU y las medidas adoptadas en previsión de la ATM. Se presentan ejemplos de nuevos competidores y de competencia, y se analizan distintas políticas en materia de regulación.

Se resumen los resultados comparados de un conjunto de pruebas del modelo que tratan problemas claves derivados de evaluaciones de países individuales, presentándose tales resultados por grupos de países para proteger la confidencialidad de los datos. Ofrecen información básica sobre los probables efectos de la ATM a través de los Estados Miembros y, en particular, sobre la capacidad de los PSUs para mantener la OSU en distintos escenarios alternativos referidos a la forma de regulación (Anexo A).

El Capítulo 3 informa sobre "medidas colaterales" que pueden ser aplicadas por algunos Estados Miembros durante el período transitorio inmediatamente después de la ATM. Estas incluyen tanto medidas directas para mejorar la eficiencia del PSU como medidas de regulación que pueden ser útiles a corto plazo para ayudar a los PSUs a adaptarse a la nueva realidad del mercado bajo la ATM.

El Capítulo 4 informa sobre estudios de medidas colaterales concretas: regímenes de acceso y trabajo compartido, ámbito y financiación de la OSU, y reestructuración del PSU

El Capítulo 5 resume las principales conclusiones y recomendaciones del estudio

Es importante reconocer con gratitud las aportaciones de un gran número de encuestados en las entrevistas. Aquí se incluyen las organizaciones postales nacionales de los Estados Miembros y de otros países, agencias nacionales reguladoras, competidores, representantes laborales y de los consumidores, y muchos otros que han dedicado su tiempo para reunirse con el equipo de estudios para compartir sus pensamientos y recomendaciones sobre el futuro del sector postal en la Unión Europea y más allá de ella.

El equipo de estudio agradece profundamente el tiempo y la dedicación de estas organizaciones y particulares. Sin su aportación y participación este estudio evidentemente no habría sido posible.

1.2 Antecedentes

El debate sobre la liberalización y la apertura del mercado en el sector postal, que tiene lugar desde hace ya varios años, se ha centrado en cómo cosechar los beneficios de la competencia y seguir prestando el Servicio universal sin socavar la viabilidad financiera del operador postal titular (OP).

El presente trabajo responde al requisito de la 2ª Directiva postal europea (2002/39) de que la Comisión Europea lleve a cabo un estudio prospectivo para evaluar, para cada Estado Miembro, el efecto sobre el Servicio universal de una liberalización total en 2009. Este estudio tiene lugar en un momento en el que varios Estados Miembros han entrado ya en una senda muy clara que conduce a la liberalización completa antes de esa fecha, mientras que otros se encuentran apenas al principio del proceso de liberalización.

Además del reto que representa una apertura desigual del mercado a través de la Unión Europea, existen importantes incertidumbres asociadas con mercados nacionales particulares en lo que se refiere a la capacidad de mantener la Obligación de servicio universal (OSU) de ámbito tradicional.

Entre los OPs de los Estados Miembros existen, además, grandes diferencias demográficas, de tamaño de mercado y de contexto histórico. Estas diferencias sugieren cierta falta de uniformidad en la política orientada a alcanzar la liberalización completa, pero la ausencia de uniformidad puede significar una fuente de problemas para el regulador, además de barreras, no técnicas, para la competencia.

Considerando tales retos, y los objetivos totales del estudio arriba reseñado, tres tareas básicas fueron delineadas para dicho estudio:

- Estudiar y evaluar el estado actual de la OSU, los organismos reguladores nacionales, los proveedores de servicio universal y los consumidores en el mercado postal a través de los Estados Miembros de UE, y desarrollar más estudios en profundidad sobre temas fundamentales seleccionados que, previsiblemente, serán importantes al juzgar los efectos de la ATM sobre la OSU en los Estados Miembros;
- Sobre la base del estudio y evaluación, y de la evolución potencial del sector postal que se deriva de su estado actual, determinar y evaluar los factores claves que forman la base del diseño de programas eficaces para lograr la realización de un mercado interior de los servicios postales con una OSU viable a través de todos los Estados Miembros de UE;
- En la medida en que las barreras financieras o de otro tipo representen problemas importantes para ciertos Estados Miembros a la hora de alcanzar la ATM, se han de sugerir medidas que podrían tenerse en cuenta con el objetivo de permitir a dichos Estados participar en la FMO con un mínimo retraso o mínimos efectos negativos.

La OSU es la obligación de entregar cartas y paquetería en todos los destinos y a un precio asequible. Existe además una obligación de ofrecer cierta uniformidad en la calidad de servicio, incluyendo el acceso a servicios postales comunes y necesarios a través de mostradores fácilmente accesibles. Tradicionalmente,

la OSU, una vez definida, se ha entendido como responsabilidad del OP nacional, conocido por otra parte como el Proveedor de servicio universal (PSU).¹

Como PSUs, la esencia del problema al que se enfrentan los OPs en los Estados Miembros en el cumplimiento de la 2ª Directiva postal europea, en su objetivo de una liberalización completa, es equilibrar el ámbito de la OSU, su obligatoriedad, frente a los factores de refuerzo que permitirán al OP mantener la viabilidad financiera. Con respecto al ámbito de la OSU, esta se define en términos de los productos que abarca, niveles de precios aceptados bajo la noción de precio asequible, y los niveles de calidad de servicio de la OSU, sean exigidos o previsibles (incluyendo el acceso a las instalaciones de recogida de correo depositado y servicios de ventanilla).

En lo referente a los factores que habilitan, como se estudia más detalladamente a continuación, se incluyen aquí el tamaño del área reservada, condiciones de mercado y demanda, requisitos de regulación, y la libertad comercial y flexibilidad de fijación de precios concedidas al OP para el desarrollo de su actividad comercial. Cuanto mayor sea el ámbito de las obligaciones y costes inherentes a la OSU, mayor ha de ser la calidad de los factores habilitantes para posibilitar que el OP consiga un equilibrio entre el ámbito de la OSU y su coste y valor para el país en cuestión.

Tradicionalmente, dicho equilibrio se ha logrado mediante la concesión a los OPs de un área reservada, un límite de peso o de precio bajo el cual son ellos los únicos proveedores legales. En ausencia de la obligación de precio uniforme y de cierta uniformidad de servicio, el requisito de ubicuidad podría satisfacerse sin un área reservada, dado que el OP sólo tendría que aumentar el precio o reducir la calidad del servicio a un nivel que impulsara la demanda hasta cero en aquellas áreas que este Operador no deseara atender. Dicho estado de cosas no sería compatible con lo que hoy se entiende por OSU viable; de ahí, por tanto, la tensión que constituye la parte central del presente estudio.

La presencia de las dos fuerzas, de la innovación tecnológica y de las políticas liberalizadoras que promueven la penetración de la competencia, suscita varias cuestiones que se refieren a la OSU tradicional y a la tensión a que nos hemos referido.

En primer lugar, la competencia tecnológica ha proporcionado substitutos y, en general, ha reducido la demanda de la correspondencia de cartas, en concreto, para los productos cubiertos por la OSU tradicional. Esto da como resultado un aumento potencial de los costes unitarios del OP si pierde algunas de las ventajas de economía de escala a causa de una producción inferior. Los mismos cambios pueden también reducir el valor de la OSU para los consumidores postales, dado que los substitutos disponibles pueden ser adecuados para resolver muchas de las necesidades anteriormente cubiertas por la OSU.

¹ Planteamientos alternativos a la imposición y cumplimiento de la OSU serán examinados con algún detenimiento en el Capítulo 4. En ciertos Estados Miembros, la parte de "obligación" de la OSU se entiende como soportada en común por todos los participantes del mercado después de que haya ocurrido la ATM, con un PSU designado sólo en caso de que el mercado no suministre los productos postales "corrientes y necesarios". Existen, pues, muchos matices a comprender sobre la prestación de la OSU, y nuestra descripción aquí no debe entenderse como excluyente de planteamientos más orientados al mercado para la prestación de la OSU.

Segundo, los cambios que eliminan o que reducen considerablemente el área reservada de los OPs, como está previsto de acuerdo con la ATM, suprimen el medio esencial mediante el cual la OSU se ha financiado hasta el momento. Ambos cambios sugieren la necesidad de evaluar la interacción entre ATM y OSU y la lógica para determinar el alcance de la OSU bajo la ATM.

Estos cambios gemelos requerirán innovaciones no sólo en la forma de funcionamiento de los OPs, sino que además exigir ulteriores cambios en el marco jurídico para asegurar la capacidad continuada de los OPs para financiar sus OSUs respectivas. En ausencia de un área reservada para la correspondencia de cartas, en los mercados de bajo coste los nuevos competidores podrían fijar sus precios por debajo de los del titular. El titular elevaría luego sus precios (uniformes) con lo que un mercado mayor se haría más atractivo para los nuevos competidores.

Como se ha argumentado en muchos escritos de economía postal, el proceso resultante puede no conducir a una solución viable. Algo ha de hacerse entonces para restaurar el equilibrio entre PSU y OSU. Bajo la ATM se encuentran disponibles, y ya en fase de pruebas en varios Estados Miembros, una diversidad de planteamientos para restaurar dicho equilibrio. Tales planteamientos incluyen la reestructuración interna para lograr una mayor productividad para los PSUs y una distensión de la regulación en términos de mayor flexibilidad en la fijación de precios y mayor libertad para los PSUs en la persecución de sus objetivos comerciales. También pueden usarse subvenciones directas o fondos de compensación para financiar la OSU, apoyos directos que son ya visibles en varios Estados Miembros.

Es importante observar que la ATM no solo trae riesgos, sino también importantes ventajas potenciales. Puede esperarse, por tanto, que la disciplina de la competencia proporcione ventajas importantes para promover un mejor ajuste de precio, coste y valor de los servicios postales a través de los Estados Miembros. Esta consecuencia fundamental de la ATM debe hacer que, después de que se haya abierto el mercado, la prestación de servicios universales sea una actividad más autosuficiente. Por ejemplo, sería de esperar que las limitaciones de uniformidad sobre el correo procedente de empresas, impuestas en la OSU por diversos Estados Miembros, fuesen suprimidas después de la ATM. Tales limitaciones de uniformidad impiden normalmente el desarrollo de los mercados y también la capacidad del PSU para financiar sus operaciones. Con la supresión de dichas limitaciones, y bajo la disciplina general de la competencia, sería de esperar que los clientes fueran mejor atendidos a medida que se desarrollasen nuevos productos y que las dimensiones de calidad de servicio sean personalizadas hasta responder a sus necesidades. Tales ventajas podrían conducir a una importante reducción de las preocupaciones por la financiación de la OSU después de la ATM.

En este sentido, una ventaja clave de la ATM en la Unión Europea será sin duda la reestructuración del PSU, incluyendo la transformación en empresa privada, y estrategias innovadoras en marketing y relaciones laborales. Todas las organizaciones que afrontan la competencia han que esforzarse en la mejora continua de su eficiencia y eficacia. Si bien diversas iniciativas de reestructuración por parte del PSU habían comenzado ya antes de la introducción de la apertura del mercado en la Unión Europea, es evidente que la apertura del mercado impulsada por la UE ha proporcionado mayor ímpetu a la reestructuración de los

PSUs europeos. Tal reestructuración resulta fundamental para el éxito de la apertura del mercado postal en la Unión Europea y suele ser un requisito previo para el éxito de los PSUs en este mercado postal liberalizado. Los diversos programas de reestructuración ya puestos en práctica en los 15 últimos años han demostrado que se pueden desarrollar soluciones adecuadas para afrontar con éxito muchos de los retos a los que se enfrentan los PSUs bajo la ATM.

Así pues, la reestructuración de los PSUs resulta simultáneamente emblemática del lanzamiento de la ATM y un fundamento para alcanzar sus ventajas.

Además de la adaptación de la OSU y del PSU a las condiciones² del mercado, con el fin de ofrecer un equilibrio eficiente entre las ventajas de la OSU y las ventajas de la liberalización, han de entenderse otros elementos diversos que la liberalización postal lleva emparejados. Aquí se incluirían la regulación continuada del PSU y de los nuevos competidores, además del diseño de programas para la determinación de las condiciones del acceso ofrecidas a los nuevos competidores. La fijación de precios y la contratación se volverán cada vez más competitivas y la política de acceso a la red habrá de tener en cuenta las preocupaciones de naturaleza competitiva, cada vez más importantes, por los ingresos requeridos para mantener su OSU. Resulta de importancia crítica el encuentro de una solución viable para estos problemas dado que si se opta por unas decisiones políticas inadecuadas, los cambios que luego se introduzcan podrían resultar sumamente difíciles de deshacer.

Las cuestiones fundamentales, tal como están planteadas en las Condiciones para este estudio y como se ha aclarado con los interesados en el curso del estudio, consisten en determinar el alcance adecuado de la OSU para equilibrar los riesgos y ventajas que ofrece y, si es necesario, proponer formas alternativas para financiar una posible carga restante de la OSU después de que se haya lanzado la ATM.

El estudio empírico y la evaluación emprendidos en este estudio se centran directamente en las condiciones que, en los distintos Estados Miembros, podrían afectar al diseño de planteamientos eficientes y equitativos para alcanzar el equilibrio necesario entre el ámbito de la OSU y la liberalización. Comentemos brevemente ciertas opciones que se han planteado para lograr este equilibrio, tanto en la encuesta como por parte de diversos entrevistados.

Las opciones viables para financiar la carga de la OSU ante la entrada comienzan por una mayor eficiencia interna y una mayor libertad comercial para el OP/PSU, con el incremento de las actividades comerciales y de la competencia que esto implica. Al margen de esto también es importante observar que la adaptación de la OSU misma, como muchas de las "obligaciones" impuestas en la actualidad conforme a las definiciones particulares de OSU, no tendría que ser impuesta en absoluto, dado que el mercado ofrecería

² Usamos la expresión "adaptación de la OSU a las condiciones de mercado" con el significado de alcanzar en general un mejor ajuste de precio, coste y valor para los servicios que componen la OSU. Aquí se podrían incluir, por ejemplo, el uso de empleados postales para prestar servicios en áreas rurales como parte de sus rutas, en lugar de ventanillas fijas, el uso intensificado de actividades franquiciadas, aumentar el precio de los sellos, y eliminar requisitos de uniformidad para el correo procedente de empresas. La adaptación de la OSU también podría significar cambiar las limitaciones sobre accesibilidad a ventanillas y servicios de admisión dado que poblaciones y demanda de servicios postales cambian con el tiempo.

de forma natural incentivos para que los actuales PSUs, o los nuevos competidores, prestasen estos servicios como parte de sus objetivos comerciales. Lo que se necesita es un equilibrio entre una mayor libertad comercial para el PSU y un fuerte control de las condiciones del mercado para asegurar unas condiciones justas para los nuevos competidores, sobre todo en la etapa inicial de la ATM donde los PSUs mantienen una posición dominante en el mercado. Este equilibrio permite por un lado el aseguramiento continuado de la capacidad del PSU para financiar las restantes "obligaciones" que se le imponen en virtud de la OSU, y por otra parte la capacidad de cosechar las ventajas de la competencia que será promovida por unas condiciones más justas para los nuevos competidores.

Los planteamientos en marcha, y los resultados logrados en los Estados Miembros se repasan en el Capítulo 2 de este estudio. No es extraño que los beneficios pronosticados para la actividad comercial intensificada difieran a través de los Estados Miembros y deberán evaluarse frente a la eficiencia actual del OP, niveles de costes laborales y de plantilla, y el marco regulador empleado.

El Capítulo 3 explora una serie de condiciones interrelacionadas que actuarán como características que posibilitan el establecimiento de una competencia viable bajo la ATM, al tiempo que siguen garantizando la viabilidad del PSU para cumplir toda obligación restante que le haya sido impuesta en virtud de la OSU que pudiera entenderse como una carga, es decir, que por propia decisión ya no seguiría prestándola como parte de sus objetivos comerciales. Dichas condiciones comienzan con la supresión de limitaciones innecesarias sobre los productos comerciales, como la uniformidad en la fijación de precios, tanto para productos de extremo a extremo como para productos de acceso a la red. El informe también explora una serie de medidas colaterales que podrían usarse para equilibrar de nuevo los costes y los beneficios de la OSU con la capacidad del PSU para soportarlos. Aquí se incluyen cambios en las definiciones nacionales de la OSU, acuerdos laborales más flexibles, reestructuración interna de los PSUs, y diversos tipos de subvenciones que reconocerían las específicas cargas históricas que impiden transitoriamente que el PSU cumpla las obligaciones que se le imponen en virtud de la OSU. El equilibrio entre factores generales de apoyo y factores posibilitadores, cuya consideración se recomienda a todos los Estados Miembros, y las medidas específicas adicionales que se precisan en ciertos Estados Miembros, requerirá obviamente un diálogo ampliado a todas las partes interesadas hasta lograr un consenso.

En paralelo con el desarrollo de las entrevistas por países y el modelado, PwC determinó tres cuestiones críticas que, de aquí en adelante, es de esperar que resulten fundamentales para el debate sobre alternativas de política postal. Los principales problemas detectados se refieren a (1) la política de acceso, (2) la definición y la financiación de la OSU, (y 3) los retos en materia de reestructuración a los que se enfrentan los PSUs bajo la ATM. Estos problemas fundamentales se tratan con más detalle en el Capítulo 4. Para cada uno de estos temas, se estudian las experiencias pertinentes de los Estados Miembros, así como la relación de cada uno de estos temas con las consecuencias de la ATM sobre la OSU y los efectos de las políticas alternativas y nacionales de UE en cuanto a estos temas, con criterios claves de medición como la supervivencia y la eficiencia del PSU, y la vitalidad de la competencia en distintos Estados Miembros.

El anterior análisis sugiere el telón de fondo frente al cual se ha llevado a cabo el presente estudio. La cuestión fundamental a resolver consistía en entender las consecuencias de la ATM sobre la OSU. Ello exige entender el equilibrio entre las obligaciones (y valor) de la OSU frente a la habilidad del OP (y otros participantes del mercado) de mantener esta OSU en condiciones de liberalización. Dicho equilibrio bien puede diferir a través de países y a través del tiempo. La comprensión de la naturaleza de este equilibrio y de los factores que lo gobiernan ha dado lugar a la necesidad de una evaluación empírica estructurada del efecto de la ATM bajo planteamientos alternativos de la OSU. El planteamiento de esta evaluación empírica se describe ahora.

1.3 Metodología y Planteamiento Empleados

Considerando la variación previsible a través de los distintos Estados Miembros con respecto a los efectos de la ATM, PwC ha desarrollado y ejecutado un planteamiento que combina resultados comparativos de modelado, ejecutados sobre hipotéticos escenarios comunes, con entrevistas estructuradas y formales con los principales interesados. El planteamiento básico que se pretende abarca las siguientes características básicas:

- El planteamiento se basaba en el análisis económico del debate OSU/ATM desarrollado durante los últimos años, incluyendo estudios anteriores realizados para la Comisión Europea. Este planteamiento ofrece transparencia sobre las limitaciones del conocimiento actual de PwC, tal como se documenta en el debate en torno a la cuestión de la OSU/ATM en la bibliografía sobre economía postal.
- El planteamiento fue diseñado para apoyarse en datos reales de los PSUs y otros interesados en la liberalización postal. Si bien PwC aportaba sus propias perspectivas y experiencia en la materia, un objetivo central del estudio era obtener una evaluación actualizada, tan objetiva como fuera posible, en cuanto al alcance y el valor de la OSU y las consecuencias previsibles de la ATM en diversos Estados Miembros.
- El planteamiento se diseñó para ofrecer información relevante para los programas políticos y que responda a los objetivos del estudio de una forma que establezca concordancias y diferencias derivadas de los determinantes geográficos y demográficos de los resultados de OSU/ATM en el conjunto de los Estados Miembros.
- El planteamiento tenía que salvaguardar datos delicados mediante la adecuada seguridad y garantías técnicas, y con el uso de técnicas de agrupamiento y normalización para informar sobre los resultados.
- Con el fin de ofrecer una base sólida para la evaluación comparada y posibilitar un debate continuado sobre el significado y la validez de los resultados de este estudio, el Equipo de PwC propuso desde el primer momento el uso de una evaluación basada en modelos, con escenarios hipotéticos genéricos que posibilitarían comparaciones estructuradas a través de los países.

Sobre la base de teorías y pruebas complementarias, procedentes de trabajos previos, PwC siguió un planteamiento combinado de modelado y de encuesta. Es decir, se reunieron los datos para una versión ampliada del modelo de d'Alcantara y Amerlynck y se diseñó un conjunto de herramientas de encuesta para PSUs, para Organismos Reguladores Nacionales (ORNs), para nuevos competidores (NCs), y para otros diversos grupos de interesados (siendo los más importantes de ellos los clientes, competidores y representantes laborales). Consideremos brevemente el planteamiento adoptado, tanto para el modelado comparativo como para las encuestas entre los interesados claves.

Como se ha observado, ya el modelo desarrollado era una extensión del que se publicó como d'Alcantara y Amerlynck (2006). El modelo es un modelo de país único y propone un mercado postal competitivo, liberalizado, con un proveedor de Obligación de Servicio Universal (USO), el titular, y uno o varios nuevos competidores.

El modelo tiene en cuenta la existencia de economías de escala en sus actividades de admisión y entrega, y los resultados del Capítulo 2 muestran algunos efectos de las economías de escala sobre el mercado postal en diversos países, tal como los mide la escala de entrega de correo (definida como el número de envíos postales entregados por persona y año).

Se tienen en cuenta las tecnologías de entrega de operadores que trabajan en mercados de diferentes tamaños, medidas a través de ambos criterios. Los costes fijos y variables en las actividades de admisión y entrega se calculan mediante un modelo de costes estructurales, con la misma forma para el titular y para el nuevo competidor. En este último modelo los parámetros de la tecnología de la entrega permiten el ajuste para un país concreto, basado en el número de puntos de entrega por cada parada en la ruta.

Dada una definición de la OSU, los supuestos sobre el comportamiento de la demanda, y la apertura del mercado a los nuevos competidores, el modelo ajustado calcula el efecto de la entrada sobre volúmenes, tarifas, cuotas de mercado y el saldo acumulado que necesita el nuevo competidor con el fin de financiar la red de entrega. El modelo también mide los efectos de las economías de escala sobre las necesidades financieras del titular a cargo de la OSU, para el caso de que las tarifas permanezcan constantes en el nivel anterior a la competencia, considerado como una aproximación del precio asequible.

La existencia de economías de escala ha sido ampliamente reconocida en la bibliografía sobre economía postal, notablemente en la función de entrega y, en menor grado, en otras actividades de la cadena de valor postal. Entre otras evaluaciones, PwC ha examinado el efecto de estas economías de escala sobre el mercado postal en diversos países.

Cuando el mercado se abre y existen economías de escala, se plantean una serie de preguntas cuya respuesta probablemente varíe de un país a otro:

- ¿Cuáles son los efectos a largo plazo de los regímenes reguladores alternativos sobre tarifas, volúmenes y cuotas de mercado?
- ¿Cómo afectan las economías de escala a los niveles de los diferenciales de tarifas entre ambos operadores?
- ¿Cuál es el resultado final en cada país cuando obviamente la escala disminuye para el titular con la entrada del competidor?
- ¿Quién se beneficia, tanto de aumentar la escala como de las zonas de entrega, relativamente más densas, perdidas por el titular?

- ¿Qué parámetros son cruciales para los requisitos financieros del nuevo competidor que quiere invertir en una red de entrega, y para el titular a cargo de la OSU, cuando las tarifas se mantienen inalteradas, es decir, a niveles asequibles?

Fueron examinados y comparados diversos tipos de soluciones modeladas sobre la base de este modelo, incluyendo el examen de actividades de equilibrio financiero (permitiendo al titular variar su precio según se necesitase) frente a las limitaciones de precios que exigen que el titular mantenga precios estables con el tiempo, dando lugar quizás a pérdidas financieras que pueden necesitar financiación.

Esta evaluación fue realizada para aquellos países cuyos PSUs nos ofrecieron datos suficientes para calibrar el modelo. Para otros países, donde los datos faltaban o resultaban demasiado delicados para entregarse a PwC, fueron usados los mejores datos disponibles públicamente.

El modelo considera cuatro grupos de productos (Correspondencia epistolar de 1ª y 2ª Clase, Correo masivo, Publicaciones periódicas y Prensa, y Paquetería), dos segmentos de clientes atendidos por proveedores de servicio postal (clientes de empresa y particulares) y dos zonas de entrega (rural o urbana). El modelo fue ejecutado a través de una serie de escenarios descritos con más detalle en el Capítulo 2. Tales escenarios se distinguían a lo largo de las siguientes dimensiones para cuatro grupos de productos (Correspondencia epistolar de 1ª y 2ª Clase, Correo masivo, Publicaciones periódicas y Prensa, y Paquetería):

- La naturaleza de la fijación de precios de acceso y de la desviación permitidos (características fundamentales de cómo se define la ATM en sí misma);
- Supuestos sobre ganancias en eficiencia interna que probablemente serán obtenidas por el PSU antes y después de la ATM, incluyendo la franquicia de ventanillas, cambios en automatización y otros aspectos de las operaciones postales;
- La naturaleza de la demanda y el cambio de la demanda entre el PSU y los nuevos competidores;
- La naturaleza y ámbito de la OSU, incluyendo frecuencia de entrega en zonas urbanas y rurales, cambios que permiten una reducción en el total de rutas atendidas, y densidad de ventanillas y recogida de correo depositado.
- Uniformidad del precio para la correspondencia y para el correo masivo.

Para cada país se realizaron ejecuciones del modelo, previas a las entrevistas locales, sobre la base de los datos obtenidos de los PSUs y fuentes públicas. Se desarrollaron entrevistas locales con el PSU, el ORN y varios otros interesados (ver Anexo D) para una lista de organizaciones entrevistadas en este estudio. La entrevista misma era un proceso estructurado, de acuerdo con un detallado método de encuesta.

La información obtenida se resumía luego para cada Estado Miembro en un Informe de Evaluación de País (IEP), y estos IEPs, combinados con las minutas de las entrevistas y el trabajo de documentación, formaron luego la base para los resultados del estudio en el Capítulo 2.

Paralelamente a la realización de las entrevistas por países, PwC determinó cuestiones críticas que, de acuerdo con las partes interesadas, a partir de ahora probablemente gobernarían los efectos de la ATM y las opciones en materia de programas y políticas. Dichas cuestiones sugerían un importante número de problemas que habían de ser examinados con más detenimiento. Esto se hizo a través de tres estudios temáticas centradas en las siguientes preguntas:

- Los efectos sobre la ATM de las condiciones de acceso a la Red Postal Pública, incluyendo la prohibición de desvío de la entrega y el trabajo compartido
- Alcance, características y financiación de la OSU
- Reestructuración del PSU: Transformación en empresa, gestión de la eficiencia y estrategias de marketing,

Los estudios trataron el tema específico en términos relevantes para los objetivos globales del Estudio, con una ilustración más profunda extraída de uno ó dos países de la muestra (y la utilización de la bibliografía sobre economía postal, si procede, para ofrecer perspectivas contrastadas en la teoría y la práctica de otros países no incluidos en la muestra de la entrevista).

1.4 Esquema del Resto del Informe

El resto del informe está estructurado de la siguiente forma.

El Capítulo 2 presenta las principales lecciones que pueden extraerse de la revisión de los Informes de Evaluación por Países (IEP), entrevistas, simulaciones y del trabajo de documentación que fueron realizados durante el proyecto. En primer lugar, se consideraron los factores claves que impulsan el efecto que la introducción de la ATM tendrá en los Estados Miembros; aquí se incluyen factores demográficos y sociales, así como descriptores fundamentales de los mercados postales. La determinación de estos factores permite luego construir ciertos países representativos que captan las características de mercados postales, PSUs y demografía. Tales países representan desde aquellos países y mercados que afrontarán sólo efectos menores de la ATM, hasta aquellos que muestran efectos medios en el conjunto de UE, y hasta los países que probablemente muestren efectos importantes de la ATM. Mediante el uso de un planteamiento basado en modelos, se analizan por igual diversos escenarios básicos para estos países representativos, además de la sensibilidad de resultados claves como la cuota de mercado de los nuevos competidores, situación financiera del PSU titular, y cambios netos en los niveles de empleo en el sector postal.

A partir del análisis comparativo del Capítulo 2, fundamentado en las evaluaciones detalladas de países en el Anexo A, se argumenta que los cuatro siguientes temas básicos o dimensiones influirán fundamentalmente en el efecto de introducir la ATM en toda la Unión Europea:

- Condiciones de mercado y demográficas, incluyendo determinantes fundamentales de costes de entrega y demanda;
- Estado de preparación del PSU para la ATM;
- Marco jurídico y regulador: alcance y adecuación para la ATM;
- Definición y coste/ámbito de la OSU;

En las evaluaciones individuales por países se ofrece una evaluación de cómo le iría a cada Estado Miembro en estas cuatro dimensiones. En situaciones donde un Estado Miembro o su PSU tienen una confluencia de factores negativos en estas dimensiones, puede ser que se requieran medidas colaterales o paliativas con el fin de adaptar la ATM con un mínimo retraso. En el Capítulo 3 se estudia este importante tema; luego viene una presentación de las medidas colaterales que se consideran necesarias para comprender las ventajas y las oportunidades que conlleva la ATM, reduciendo al mínimo las dificultades y riesgos potenciales correspondientes a su introducción. Algunas de estas son “características necesarias” para apoyar la ATM; otras podrán requerirse en unos países concretos y no en otros. El objetivo es detectar tantas oportunidades disponibles como sea posible, al mismo tiempo que se palian tantos riesgos como se pueda.

- *Promover una Competencia Eficiente:* Asegurar unas condiciones justas para todos los competidores y titulares;

- *Promover una Cooperación Eficiente:* apalancar la red del PSU para la entrada eficiente a través de las adecuadas disposiciones de acceso;
- *Promover la Prestación Eficiente del Servicio Universal:* Adaptar el SU de ámbito nacional al contexto de la ATM, incluyendo la relajación de la obligación de prestar tales servicios en la medida en que estos se presten por el mercado;
- *Promover unos PSUs Eficientes y Viabes:* reestructuración, ajustar los incentivos para que los PSUs reestructuren y supriman los impedimentos para hacerlo, incluyendo mayor libertad comercial, flexibilidad en la fijación de precios;
- *Promover Servicios postales Eficientes para los Pequeños Consumidores:* proteger la disponibilidad de servicios postales "comunes y necesarios" a precios asequibles para los particulares y las PYMES;
- *Promover Servicios Postales Eficientes para los Grandes Consumidores:* Permitir al PSU enfrentarse a la disciplina de la competencia y responder con las requeridas flexibilidad y libertad.

El Capítulo 3 presenta a su vez las ventajas correspondientes a la ATM y, en una segunda etapa, las medidas "genéricas" que se consideran requisitos previos para la introducción de la ATM o que pueden considerarse como una definición más refinada de las disposiciones reguladoras que puede conllevar la ATM. En una tercera etapa, se presenta una segunda categoría de medidas colaterales cuya aplicación puede variar de un país a otro y que son más bien de naturaleza temporal. Dichas medidas se ilustran con ejemplos de varios Estados Miembros.

El Capítulo 4 se dedica a un análisis más profundo de tres cuestiones críticas que probablemente impulsen el debate sobre alternativas de política postal. Las principales cuestiones determinadas se refieren a:

- Políticas de acceso y eficiente apalancamiento de la red del PSU para la ATM;
- La definición y financiación de la OSU bajo la ATM;
- Retos de Reestructuración a los que se enfrentan los PSUs bajo la ATM.
 - ✓ Para cada uno de estos temas principales, se estudian ejemplos pertinentes de los Estados Miembros, junto con la teoría y la experiencia aplicables de la bibliografía sobre economía postal.
 - ✓ El Capítulo 5 reúne las conclusiones de los Capítulos 2 a 4 y resume estos en lo que concierne a la cuestión clave tratada en el presente estudio: a saber, las consecuencias de la ATM sobre la OSU bajo la forma en que es previsible que esta última exista al principio de la ATM, y sobre los PSUs y otros interesados que resultarán afectados por cambios fundamentales que probablemente se produzcan en los mercados postales europeos bajo la ATM.

Capítulo 2: Los Principales Impulsores de la Introducción de la Apertura Total del Mercado (ATM) en el Sector postal de la Unión Europea

2.1 Introducción

Este Capítulo 2 presenta las principales lecciones que pueden extraerse de la revisión de los Informes de Evaluación por Países (IEP), entrevistas, simulaciones y del trabajo de documentación que fueron realizados durante el proyecto.

Al evaluar el efecto potencial de la ATM en 2009 sobre la Obligación de servicio universal (OSU) de un número tan elevado de diferentes países y mercados, surgieron temas fundamentales que se repiten. Por debajo de estos temas, un número limitado de factores claves impulsan realmente, en gran medida, los efectos que la introducción de la ATM tendrá sobre un país concreto.

Si bien para entender la dinámica específica y limitaciones del mercado se requiere una detallada revisión del mercado postal, país por país, esto apenas permite un análisis comparado del efecto de la ATM a través de la Unión Europea. Además, plantearse efectos contrastables y comparables a través de países quizás aclare mejor los mecanismos principales que forman la base de la probable evolución de los mercados postales cuando se enfrenten a la ATM.

La dinámica del mercado difiere de un país a otro, así como la situación actual relativa de los Proveedores de servicio universal (PSUs), competidores y clientes. Por ello, el estado actual de los participantes del mercado y de las futuras jugadas previsibles del juego determinará los efectos futuros de la ATM.

La interacción constante entre opiniones de los expertos y resultados basados en simulación se encuentra en el centro de este estudio. A la hora de la verdad, los resultados basados en modelos aportan alguna objetividad al debate, para el que resulta fundamental posibilitar una evolución más constructiva en vista de las opiniones a menudo contradictorias que están presentes. El modelo, parametrizado para corresponder a cada una de las partes específicas, mercado postal y PSU, presenta resultados cuantificados elaborados, correspondientes a hipotéticos escenarios elaborados. Esto también permite las comparaciones entre los diversos operadores y los mercados postales que se abarcan.

Ha de insistirse en que un modelo simplifica la complejidad total de cualquier mercado postal dado y que sus resultados han de ser cuidadosamente analizados teniendo en cuenta las características del modelo, de ahí las limitaciones. Además, mientras los pros y los contras de introducir la competencia en el mercado(s) postal(es) todavía se están discutiendo, puede esperarse que los interesados presenten opiniones acordes con los intereses directos de las organizaciones a las cuales representan. Esto resulta exacerbado por las dimensiones políticas y sociales de las reformas previstas para el mercado, donde las opiniones expresadas son a menudo directamente contradictorias.

Dicho de otra forma, dada la dificultad para obtener neutralidad en las opiniones expresadas, una virtud esencial de los modelos, pese a sus bien conocidas limitaciones, es que obligan a los interesados a ceñirse a un número limitado de dimensiones, con vistas a facilitar un terreno común para la comprensión de las consecuencias o de las políticas alternativas. Además, hoy existen muy pocos ejemplos de apertura total del mercado (Suecia, Nueva Zelanda) y, aunque puedan aprenderse ciertas lecciones a partir de estas experiencias, su extrapolación a otros mercados presenta obvias limitaciones.

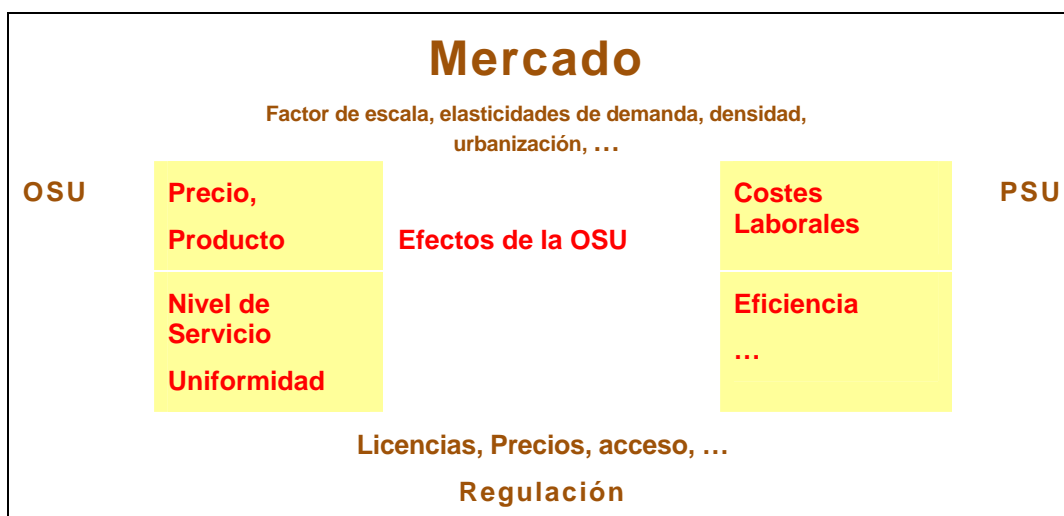
Temas, Fuerzas Impulsoras y Diversidad

Por consiguiente, para posibilitar una presentación comparada y constructiva del efecto de introducir la ATM en una amplia gama de países, han surgido tres temas (o dimensiones) durante el estudio documental y las entrevistas:

- Mercado y ATM;
- Estado de preparación del PSU;
- Efectos del Alcance de la ATM;

Estos 3 temas junto con los aspectos reguladores se ilustran en la figura siguiente:

Figura 3: Temas Recurrentes/Dimensiones en la evaluación del efecto de la ATM



Para cada uno de estos temas, se han determinado los factores principales que impulsarán los efectos que probablemente la introducción de la ATM tendrá sobre un mercado dado, y se presenta un resumen de las principales conclusiones de las evaluaciones por países. Este sumario dejará claro que existen temas comunes a través de los países, así como una diversidad considerable en términos de efectos previsibles de la ATM y características específicas según el país.

Figura 4: Temas, impulsores y diversidad de valores de impulsor



Sensibilidad sobre los Resultados - Efectos de la ATM


Se han seleccionado un número limitado de temas, las correspondientes fuerzas impulsoras y parámetros claves para ofrecer elementos de comprensión sobre aquellas características específicas de cada país que probablemente determinen los efectos de la introducción de la ATM en unas circunstancias dadas. Las variables fundamentales del resultado son:

- **Necesidades de Financiación del PSU**, medidas como el porcentaje de ingreso del PSU necesario para financiar la ATM con el fin de asegurar la viabilidad financiera cuando las tarifas del PSU estén limitadas por topes de precio (asequibilidad financiera);
- **Competencia Viable Alcanzada**, medida como la cuota total de mercado de los nuevos competidores después de la ATM;
- **Cobertura de Nuevos competidores** - Donde Se produzca la Entrada, según la cobertura de rutas por los nuevos competidores después de la ATM;

- **Efectos sobre el Empleo**, es decir, efectos de la introducción de la ATM en términos de nivel de empleo con el PSU, con los nuevos competidores, y para el conjunto del sector;
- **Aumento de Precios para Lograr el Equilibrio Financiero**, medido como el aumento de precio requerido por el PSU para lograr el equilibrio después de la ATM, por lo tanto flexibilizando de facto la habitual limitación constante de precios.

El gráfico siguiente ilustra el análisis de sensibilidad que relaciona impulsores con resultados de interés.

Figura 5: Sensibilidad de la respuesta del modelo a la modificación del valor de un parámetro aislado

Impulsores Básicos (Parámetros del Modelo)	...QUE INFLUYEN EN ...Efectos ATM (Resultado del Modelo)	
<ul style="list-style-type: none"> - Escala postal - Urbanización - Elasticidad de la demanda - Importancia relativa del correo de cartas frente al masivo - Índice de costes laborales - Productividad (vía índice de Automatización) - Franquicia de mostradores - Frecuencia de entrega rural - Accesibilidad financiera - Densidad postal 	USP Financing needs - Balance to finance	Limitado - importante - importante
	Workable competition achieved – New entrant market	Limitado - importante - importante
	Where entry occurs – New entrant market share rural network coverage	Limitado - importante - importante
	Employment impact – USP, New entrant and total employment levels	Alto - medio - bajo
	Price increase to attain break-even	Alto - medio - bajo
<p>... están listos para simular ... 3 países imaginarios</p> <p>LoC: País de efecto de ATM bajo</p> <p>AvC: País de efecto de ATM medio</p> <p>HiC: País de efecto de ATM alto</p>	 <div style="border: 1px solid black; background-color: #8B4513; color: white; padding: 5px; display: inline-block;">Sensibilidad de los efectos de la ATM (resultado del modelo) a los valores de parámetros</div>	

Los análisis de sensibilidad indicados en la figura anterior fueron realizados para cada uno de los parámetros claves determinados, manteniendo constantes todos los demás parámetros. Aislar los efectos de un único parámetro permitirá un mejor entendimiento de su influencia sobre las consecuencias de la ATM.

Los análisis de sensibilidad han sido ejecutados a través del modelo mediante el trabajo con tres mercados postales nacionales representativos que se han diseñado usando la gama de parámetros presentes en los Estados Miembros de UE. Estos tres países representativos se han creado para explicar el efecto de determinadas fuerzas impulsoras sobre los resultados de la ATM. Los países representativos se han creado mediante la selección de parámetros para los mercados nacionales que representan países de efecto bajo, medio y alto de la ATM (LoC – País con Bajos Efectos de la ATM; AvC – País con Efectos Medios de la ATM; y HiC – País con Elevados Efectos de la ATM). El lector puede pensar en estos países como representativos de un conjunto de condiciones del mercado postal donde, en el caso LoC, la ATM tendrá muy poco efecto sobre el PSU o sobre el mercado, o tendrá efectos moderados o importantes como en los casos AvC y HiC.

Los tres países representativos fueron construidos mediante el uso de valores extremos observados para los Estados Miembros europeos para países LoC y HiC y valores medios para el país AvC (ver Cuadro 1 a continuación). Esto se hizo en forma muy cuidadosa, mediante el uso en la mayor medida posible de datos públicamente disponibles, cotejados con datos reunidos en entrevistas con una gran variedad de interesados (los datos eran puntuados con los del PSU postal del país miembro y los reguladores nacionales, competidores postales actuales y potenciales, empresas multinacionales que venden máquinas clasificadoras/secuenciadoras, empresas de logística (sobre acuerdos contractuales entre operadores), sindicatos (sobre normas técnicas para carteros en términos de tiempo necesario para elementos detallados de tareas postales), y agentes locales inmobiliarios).

En todos los casos donde los datos se consideraron carentes de solidez o de fiabilidad o donde las cuantificaciones no eran estadísticamente "importantes", estos datos no fueron usados para diferenciar los tres países representativos (aunque estas incertidumbres estuvieran controladas por análisis de sensibilidad tal como se describe más adelante).

Se usaron las siguientes fuentes específicas:

- Datos de "Escala" del Mercado del País (la "escala" se define como el número de envíos postales distribuidos en el mercado del país por habitante y año), fueron determinados mediante el uso de fuentes de los PSUs, cuando se encontraron disponibles datos fiables, y de fuentes públicas en caso contrario;
- Los índices de "densidad" de urbanización (la "densidad" se define como el número medio de buzones por cada punto de parada del cartero, un número que dependerá de características tales como el número de edificios elevados de apartamentos en las áreas urbanas de un país) se extrajeron de estadísticas publicadas por Naciones Unidas (2003);

- Los índices de Costes laborales entre trabajadores Autónomos (que representan el coste de los trabajadores que podrían ser contratados por los nuevos competidores) y Empleados (que representan el coste de los trabajadores que podrían trabajar para el PSU) fueron calculados usando fuentes de Eurostat;
- Los coeficientes de comportamiento de la demanda (del cliente) para clientes C (Consumidor, el cliente particular) y B (Empresa) fueron sacados de estudios de la bibliografía publicada por investigadores especializados en Economía postal (elasticidades de mercado y cambio de elasticidades para 4 productos); el permitir comparaciones entre países, y dada la relativa ausencia de diferencial importante entre estos coeficientes para cada uno de los Estados Miembros de UE, justifica el hecho de que por tipo de coeficiente se ha usado el mismo valor para los tres países representativos.

Las estructuras de mercado y parámetros claves que definen los tres países representativos se caracterizan por los parámetros siguientes en el Cuadro 1 (las elasticidades de demanda se estudian y presentan por separado en el Cuadro 2):

Cuadro 1: Definición de países representativos: LoC, AvC y HiC

Nombre	Definición	LoC	AvC	HiC
Escala	envíos de correo por persona y por año	500	200	10
Tasa de urbanización (un elemento de Densidad Postal)	Porcentaje de población en área urbana (estándar ONU)	45%	70%	95%
Índice de costes laborales	Índice de Costes de Independientes vs. empleados a Jornada Completa (Eurostat)	90%	75%	60%
Elasticidad Cambiante	Variación del 1% del volumen asociado al 1% de variación de precio medio	Medio	Medio	Medio
% Automatización en clasificación	Porcentaje de envíos procesados automáticamente	90%	50%	10%
% Automatización en el embarriado	Porcentaje de envíos procesados automáticamente	75%	25%	10%
Plantilla Flexible del PSU en recogida	Porcentaje de independientes a Jornada Completa contratados por el PSU en actividad	0%	0%	0%
Plantilla Flexible del PSU en clasificación	Porcentaje de independientes a Jornada Completa contratados por el PSU en actividad	26%	6%	0%
Plantilla Flexible del PSU en el transporte	Porcentaje de independientes a Jornada Completa contratados por el PSU en actividad	57%	10%	0%
Plantilla Flexible del PSU en la entrega	Porcentaje de independientes a Jornada Completa contratados por el PSU en actividad	29%	8%	0%
Ventanillas Franquiadas	Porcentaje de Ventanillas Franquiadas	46%	28%	0%

Además, se asumieron las características siguientes como parte de la definición de los tres PSUs y países representativos:

- El número de envíos de correspondencia de cartas clasificados por hora con máquinas equivale al 50% de los del correo masivo, lo que refleja el hecho de que la dirección de las cartas de pieza única está escrita con una calidad inferior a la del correo administrativo, por ejemplo, y que a menudo el correo masivo se preclasifica;
- Cuando se procesa a mano, la correspondencia de cartas y el correo masivo son clasificados y secuenciados usando la misma capacidad y el mismo coste medio;
- Los costes de ventanillas de la OSU representan la mitad de los costes totales de ventanilla, con el conjunto último en el 15% de los costes totales del PSU;
- Los Costes de ventanillas / mostradores franquiciados equivalen al 40% de los costes de los no franquiciados;
- Hay (se exige que haya) un buzón colector por cada 10 kilómetros cuadrados y 1 ventanilla por cada 5.000 habitantes;

Los parámetros en el Cuadro 1 anterior han sido seleccionados para ofrecer tanto coherencia como plausibilidad en los resultados. En particular, los coeficientes tecnológicos de las mejores prácticas fueron extraídos de la información recibida de los PSUs y de fuentes públicas. Tal como se ha observado anteriormente, el objetivo consiste aquí en ofrecer elementos de juicio con respecto a la gama de posibles efectos de la ATM sobre diversos resultados de interés, basándonos en fuerzas impulsoras favorables y desfavorables.

Las variables de capacidad de respuesta a la demanda es probable que resulten muy importantes para la determinación de los efectos de la ATM sobre el PSU y sobre la viabilidad de los nuevos competidores. Dos parámetros resultan de especial interés en este sentido. En primer lugar es el parámetro de fidelidad el que describe el porcentaje del descuento que los nuevos competidores deben ofrecer con el fin de comenzar a sustraer negocio al PSU titular. El segundo es la elasticidad del cambio, una vez que el factor de fidelidad ha sido superado, donde la elasticidad se define como el aumento del porcentaje en la demanda de un producto de un nuevo competidor para cada aumento de porcentaje del precio del producto del titular (más allá del descuento inicial por fidelidad).

Claramente, cuanto más baja sea la fidelidad y más alta la elasticidad variable, más fácil será para el nuevo competidor establecer operaciones viables en un país. La fidelidad y las elasticidades variables que se usan se muestran en el cuadro siguiente. El caso Medio corresponde a los valores aceptables a la vista de los estudios comparativos de la bibliografía: ver por ejemplo Cazals, C. y Florens, J-P. (2002). La falta de diferencias importantes entre estos coeficientes para cada uno de los Estados Miembros de UE, justifica el hecho de que para cada tipo de coeficiente se ha usado el mismo valor para los tres países representativos (correspondiente al caso Medio en Cuadro 2).

Cuadro 2: Definición de las elasticidades variables consideradas

	Variabilidad (Real)			Elasticidad de la fidelidad	
	Originada en B	Originada en C	Originada en C	Originada en Carta Única C	Originada en Masivo C
Baja	-0.75	-0.5	0%	30%	20%
Media	-1.0	-0.7	0%	20%	10%
Alta	-1.25	-0.9	0%	10%	0%

Los coeficientes tecnológicos de las mejores prácticas (por ejemplo, para los efectos en países LoC) fueron extraídos de la información recibida de los PSUs y de fuentes públicas.

Dos análisis se realizaron: un análisis comparado a través de los Estados Miembros además de un análisis de sensibilidad de los tres países representativos abarcando la gama de los efectos que podrían ocurrir bajo la ATM. El primero muestra detalles específicos para los grupos de países reales en la UE y el último muestra el efecto de factores importantes, como la Escala y la Densidad, subyacentes al efecto de la ATM sobre estos países.

Obsérvese que si bien puede variar un factor cada vez en el análisis de sensibilidad, el efecto final de introducir la ATM en un mercado estará en gran parte vinculado al **efecto combinado** de diversos factores. La cuestión reside aquí en que la situación a la que se enfrenta cualquier país específico puede conllevar tanto factores positivos como factores negativos – por ejemplo, un PSU que padezca un importante diferencial de índice de costes de recursos humanos (en comparación con trabajadores independientes) que opere en un mercado con un factor de escala que hace más fácil la defensa del mercado por el PSU. Sin bien esto no presenta específicas dificultades de análisis para evaluar el efecto de la ATM, la presencia simultánea de factores positivos y negativos implica que debe ejercerse un cuidado considerable al extraer conclusiones sobre los efectos de la ATM sobre la base del análisis de sensibilidad de un factor único.

Estos efectos combinados así como los resultados principales de los informes de evaluación para países específicos se describen en la Sección 2.5 (IEPs en el Anexo B).

2.2 Resultados Principales por Temas

2.2.1 Tema 1: mercado y la ATM

2.2.1.1 Introducción

Las características intrínsecas del mercado se encuentran entre los factores principales que determinarán el efecto de introducir la ATM. Algunas de estas características pueden tener importantes muy efectos, variando de un país a otro, mientras que otras tienen un efecto más progresivo, más equilibrado de un país a otro.

Entre las últimas, la sustitución de productos postales por productos de comunicación electrónicos probablemente es la que se cita más a menudo. Sin embargo, estudios actuales sobre la sustitución electrónica apoyan la idea de que el efecto de esta sustitución será la erosión continuada más que una caída inmediata.^{3 4 5} Además, probablemente estos efectos no varíen mucho a través de los países. En general, los envíos de correspondencia se espera que muestren una disminución moderada mientras que otros productos como revistas y catálogos se espera que permanezcan estables, y pueden, en algunos países, mostrar todavía un potencial de crecimiento.

A pesar del hecho de que la sustitución de productos postales por productos electrónicos es probable que resulte un fenómeno bastante lento, es sin embargo importante, dado que los operadores postales, independientemente del efecto previsible de la ATM, tienen ya que tratar con un mercado estático o en declive.

En mercados saturados, la competencia por la cuota de mercado puede ser bastante intensa, sobre todo donde las economías de escala y costes fijos sean tan dominantes como lo son en el sector postal. A corto plazo, puede esperarse por lo tanto un declive gradual en el mercado postal que intensifique la competencia, que las cuotas de mercado perdidas ante los nuevos competidores se añadan a los volúmenes de mercado perdidos debido a la decadencia general del mercado.

Elevados volúmenes totales de correo, elevados volúmenes de correo per cápita, un potencial para el crecimiento en volúmenes de publicidad directa, un alto grado de urbanización y densidad demográfica pueden permitir a los nuevos competidores asegurar volúmenes suficientemente elevados para construir un modelo sostenible de negocio. Por otra parte algunos de estos factores también pueden moderar el efecto que tendrá la ATM sobre la OSU ya que mitigan la carga de costes que conlleva la OSU, por ejemplo:

³ Ver, por ejemplo, los estudios de Pitney Bowes sobre la sustitución electrónica disponible en <http://www.postinsight.pb.com/> Como se ilustra en estos estudios, Internet no sólo produce que la sustitución se aleje del correo, sino que también ofrece algunas oportunidades para nuevos productos de correo.

⁴ Fouad H. Nader, Adrenale Corporation, tendencia de Correo, diciembre de 2004 (documento de antecedentes para “Sustitución Electrónica para el Correo: Modelos y Resultados; Mito y Realidad”, Pitney Bowes, 2005)

⁵ Fouad H. Nader, Adrenale Corporation, Pronóstico, Febrero 2005 (idem supra)

- El PSU tendrá habitualmente importantes economías de escala que reduzcan el coste unitario de proporcionar la OSU, mientras que puedan mantenerse volúmenes suficientes;
- Un alto grado de urbanización significa también que el coste relativo de ofrecer la OSU en áreas rurales será limitado, y que, enfrentado a una limitación de uniformidad de precios, la diferencia entre el precio uniforme y el coste de entregar correo en áreas urbana supondría bajar y limitar la capacidad de los nuevos competidores, para generar márgenes importantes mediante el descremado.

2.2.1.2 Conclusiones Principales, Diversidad y Sensibilidad

Teniendo en cuenta lo anterior, es probable que los parámetros siguientes resulten ser impulsores claves del efecto que la ATM tendría sobre la viabilidad financiera del PSU y el grado de penetración de los competidores en el mercado. Para cada uno de estos impulsores, se ofrece una panorámica de la situación en el mercado europeo y la variación descrita en los valores del impulsor a través de este mercado.

Factor de escala postal (envíos postales entregados por habitante)

Teniendo en cuenta que los costes básicos ocasionados al operador postal están en el proceso de entrega y que tales costes a menudo se consideran como costes esencialmente fijos, se deduce que cuanto más elevada la escala del correo, más bajo será el coste unitario de entrega. Por consiguiente, los nuevos competidores, incluso si son más eficientes o se benefician de forma general de costes laborales inferiores a los del titular, se verán enfrentados con un PSU que se beneficia de estas economías de escala y tendrán dificultades para igualar los costes unitarios logrados por el operador titular. Por otra parte, ya que el PSU tiene la obligación de entregar cada día en todos los lugares del territorio, ello implica que tiene un coste fijo que los nuevos competidores no tienen.

Por esta razón, la mayoría de los nuevos competidores usan un modelo de negocio diferente, que entrega con una frecuencia inferior el correo masivo, que está preclasificado por el gran remitente mismo, evitándoles invertir dinero en costosos centros de clasificación. Al lado de este fenómeno, en un mercado de alta escala del correo, la cuota de mercado perdida por el PSU ante los nuevos competidores incrementa el coste unitario de entrega del PSU pero en un grado menor que en un mercado de baja escala del correo.

La relación entre el coste unitario postal de un operador y la escala postal es algo inherente al proceso postal mismo. A la hora de la verdad los coeficientes técnicos, y por lo tanto los costes fijos, están relacionados con la gira de entregas postales que hace el cartero para llegar a los hogares, PYMES, grandes empresas, etc. Los costes fijos relativos a este proceso de entrega se encuentran esparcidos a lo largo de los volúmenes de envíos postales, que son dependientes de la escala postal. En el caso de un entorno de escala postal elevada, los bajos costes unitarios ofrecen una ventaja inicial al operador histórico. Sin embargo esta ventaja disminuye cuando su cuota de mercado disminuye. En todo caso, desde la

perspectiva de los nuevos competidores, el diferencial de costes fijos es una desventaja inicial cuando su cuota de mercado es pequeña, pero los niveles de costes fijos deberían mejorar cuando su cuota aumenta.

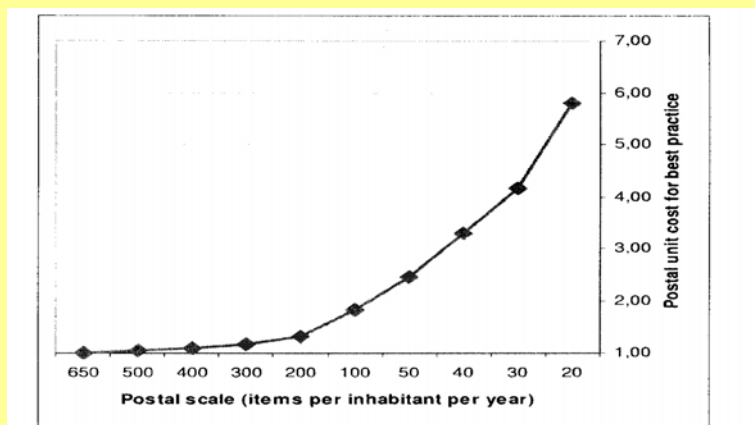
En otras palabras, cuánto más alta sea la escala postal en un país, más bajos serán los costes unitarios para ambos operadores. Al contrario, cuanto más pequeña sea la escala en un país, más altos serán los diferenciales de costes unitarios entre ambos operadores, a favor del operador histórico para quien esto es una especie de barrera de entrada. La escala de correo tiene por tanto un efecto sobre la competencia.

Costes Unitarios como una función de la escala postal

Los USA tienen el operador postal de máximo tamaño, USPS, que distribuyó 654 envíos por habitante y año en 2004.

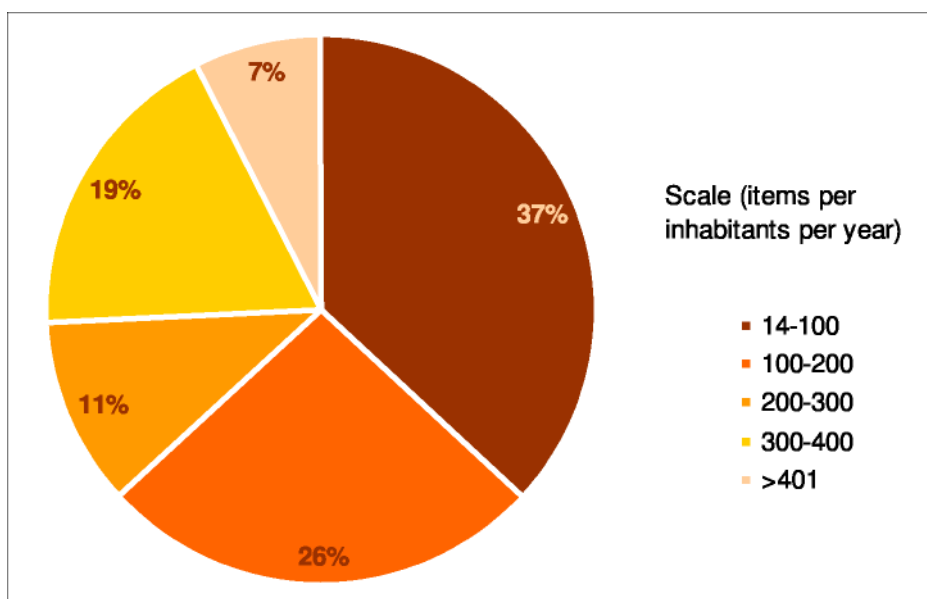
Se usa como el punto de partida de la figura siguiente, que muestra en el eje vertical los costes unitarios como una función del número de envíos postales por habitante y año sobre la base del eje horizontal. Los costes unitarios se computan mediante el uso de los coeficientes de las mejores prácticas. Por ejemplo, el coste unitario para una escala postal de 100 (envíos por habitante) es de casi el doble que el de la máxima escala postal (654: el estándar del USPS). De la misma forma, para una escala de 30, el coste unitario es más del cuádruplo.

Figura 6: Costes unitarios computados de las mejores prácticas como una función de escala



La escala de correo a través de los países de UE varía ampliamente desde 14 envíos postales por habitante (Bulgaria) a 489 (Luxemburgo), con un promedio de 195 y una mediana de 137.

Figura 7: Variación de la Escala Postal a través de los Estados Miembros



Lo anterior nos muestra que el 37% de los países presentan bajas escalas de correo (por debajo de los 100 envíos por habitante y año) y el 26% funcionan en un mercado que presenta elevadas escalas postales (300 y más). Las bajas escalas postales (menos de 150) es una característica del mercado que puede afectar a países como Italia, Grecia, España, Letonia, Lituania, Malta, Chipre, Malta, Irlanda, Alemania, Rumania y Bulgaria. En estos países, el correo a menudo está asociado a cuestiones administrativas: en Italia, por ejemplo, el 16% del volumen de la correspondencia de cartas es correo certificado.

Por otra parte, en los países con escala de correo (relativamente) alta (escala de correo superior a 300) se incluyen los países nórdicos, Estonia, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, y Luxemburgo, que presentan un mercado más atractivo para nuevos competidores y por lo tanto son más propensos a atraer a nuevos competidores.

¿Qué impulsa la escala postal?

La alta escala postal podría estar relacionada con aspectos culturales (predominio del documento escrito sobre el verbal), pero también está relacionada con el desarrollo de transacciones bancarias y administrativas, de ventas por correo o comercio electrónico, y de publicidad directa. Los ejemplos de trabajo compartido en los USA y de consolidación corriente arriba en Francia demuestran cómo la liberalización corriente arriba promueve el desarrollo del correo masivo.

La escala postal es un impulsor clave bien conocido cuando se evalúan los efectos de la ATM. Volúmenes importantes de correo proveen al operador postal de importantes economías de escala, y por lo tanto de la capacidad de ofrecer servicios a precios reducidos en comparación con el nuevo competidor que sufre de bajos volúmenes iniciales.

Sin embargo, las figuras siguientes también indican que el perfil del país es importante, en particular, al evaluar la sensibilidad de los efectos de la ATM a las variaciones en la escala del correo y que el efecto conjunto de los impulsores puede resultar especialmente importante.

En la figura siguiente, ilustrando el caso en el que se impone la constante limitación en la fijación de precios, uno puede ver como el efecto de la ATM sobre el saldo del PSU que ha de financiarse depende de la escala. El saldo a financiar se mide por la cobertura de los ingresos ligados a los productos de la OSU sobre los costes que conlleva la prestación de la OSU. Con el fin de comparar resultados a través de diferentes países, el saldo a financiar se normaliza mediante el uso de los ingresos postales totales. Saldo definitivo (normalizado) a financiar equivale a la diferencia entre ingresos y costes correspondientes a la OSU dividida por los ingresos postales totales. Situaciones de pequeña escala requerirán contrapesar los impulsores frente a los problemas de la financiación para el PSU mientras que una gran escala disminuye el problema financiero del PSU. En el país AvC representativo, por ejemplo, donde los efectos de la ATM están dentro del promedio, la necesidad de financiar al PSU disminuye de importante a limitada cuando la escala aumenta desde 10 a 200.

Figura 8: Sensibilidad a la escala postal del saldo a financiar

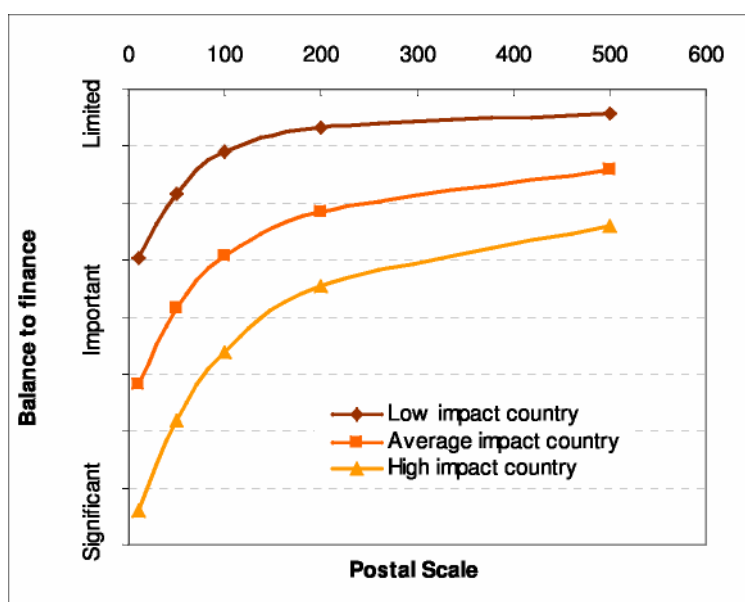
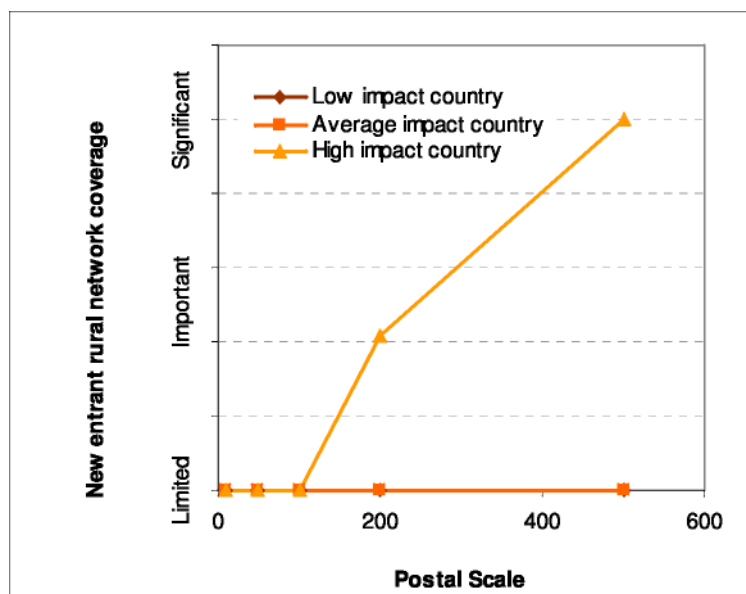


Figura 9: Sensibilidad a la escala postal de la cobertura rural de los nuevos competidores



Cuando se evalúa el efecto de introducir la ATM, lo que importa no es sólo el orden absoluto de la magnitud del efecto, sino también el efecto relativo correspondiente a las variaciones en un impulsor dado. En este sentido, las figuras siguientes indican que una variación dada de la escala de correo probablemente tendrá efectos más importantes:

- en mercados de baja escala de correo, y
- mercados de efectos medios y altos.

Las tres figuras siguientes serán analizadas simultáneamente. Nos indican el efecto modelado de la ATM sobre los niveles de empleo del PSU, el nuevo competidor (es) (y el mercado de Servicios universales en total) dependiendo del nivel de la escala del correo en los mercados considerados.

Figura 10: Sensibilidad a la escala del número de PSUs FTE

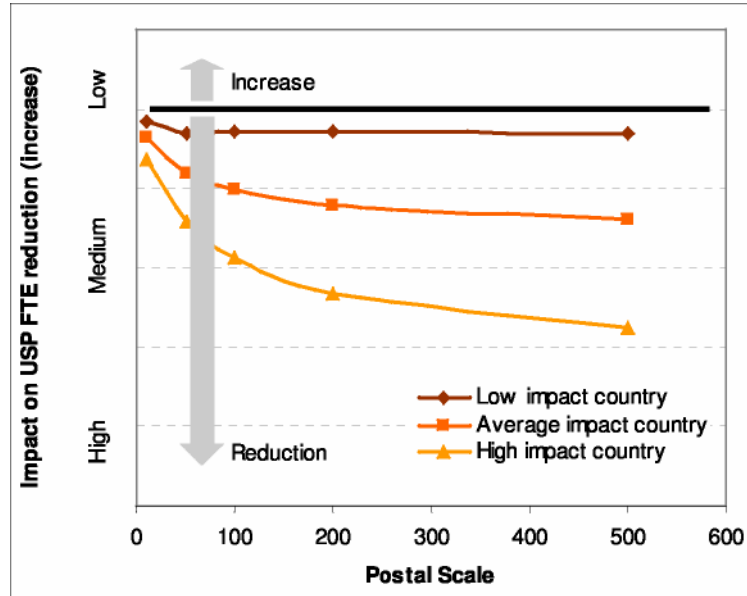


Figura 11: Sensibilidad a la escala del número de nuevos competidores FTE

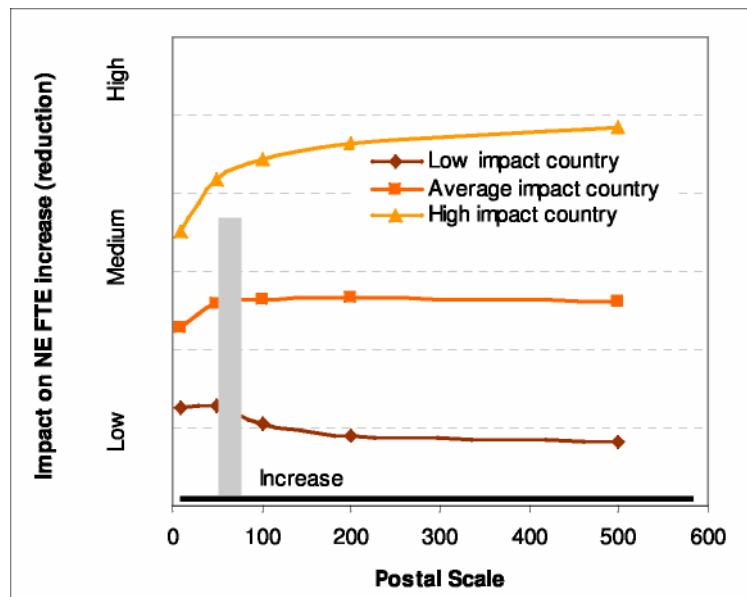
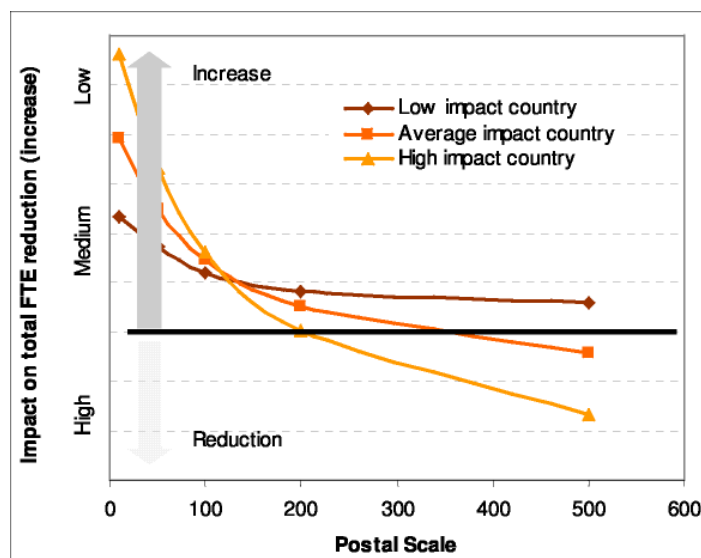


Figura 12: Sensibilidad a la escala del número de la Cifra Total de FTE



Los resultados indican que aun cuando la variación de los niveles de empleo del PSU pueda ser importante, el efecto de introducir la ATM sobre el nivel total de empleo será en gran medida un efecto moderado. De hecho, como indica el tercer gráfico, introducir la ATM puede conducir a la creación de empleo, en particular en mercados de baja escala. Tal creación de empleo debe ser analizada con cuidado ya que ello va también paralelo en este caso con un saldo del PSU a financiar, a veces importante.

Podemos concluir aquí que la baja escala postal pudiera representar un riesgo para el PSU, pero al mismo tiempo, la apertura del mercado corriente arriba contribuye a generar más volúmenes de correo masivo, en particular en la publicidad directa.

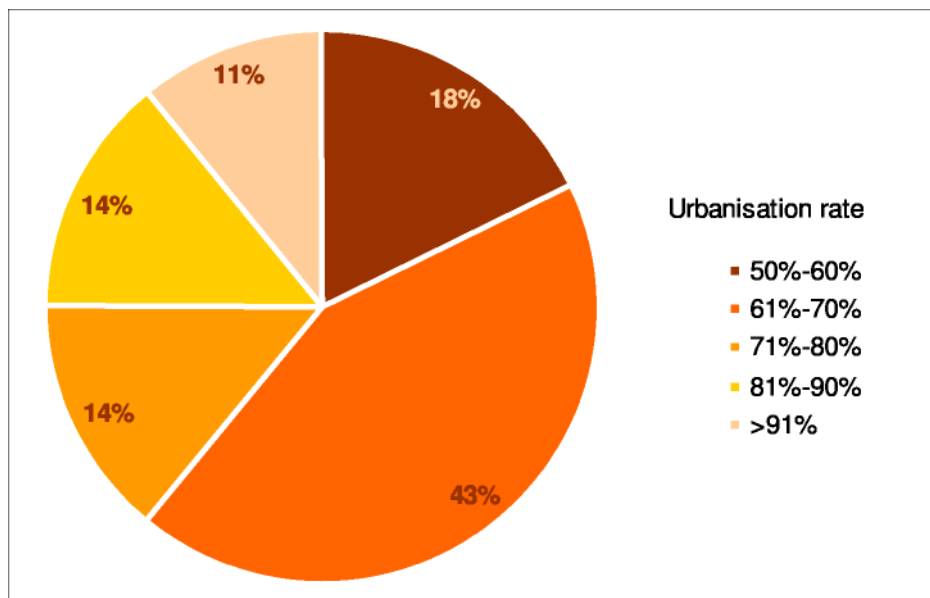
Densidad demográfica y Tasa de Urbanización

La uniformidad de precios impuesta normalmente a un PSU implica que nuevos competidores se concentrarán en destinos menos costosos, o lo que es lo mismo, en las Rutas Urbanas. Además, una alta proporción de Rutas Urbanas implica que gran número de Rutas Urbanas se usan para generar un margen que financie entregas en Rutas Rurales. Por consiguiente, en mercados con una proporción importante de Rutas Rurales, perder hasta una limitada cuota de mercado en el Área urbana implica que se perderá una parte importante de la subvención de facto disponible para financiar el Área Rural.

Como, a través de los países, los PSUs usan distintas definiciones de rural/urbano, las proporciones de Rutas Rurales se calculan por la medición del tasa de urbanización de cada país. Por razones de

comparación de los datos, se usaron datos de urbanización de Naciones Unidas, que están reconocidos como un sustituto eficaz para el cálculo de Rutas Urbanas.

Figura 13: Distribución de los países en términos de tasa de urbanización

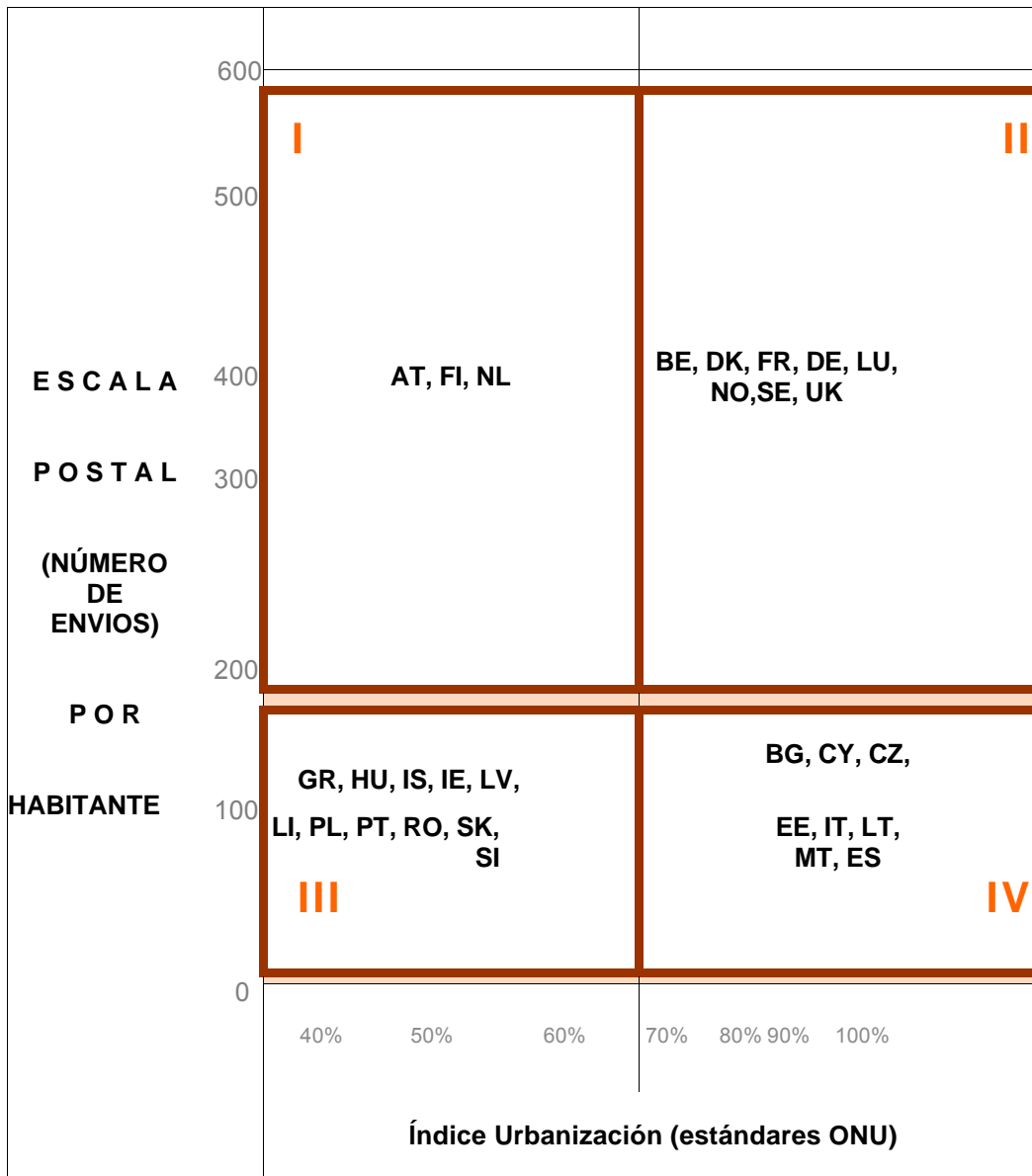


La figura anterior muestra que la distribución de los países a lo largo de los intervalos de tasa de urbanización se distribuye de forma bastante uniforme entre el 50% y el 100% con una concentración más alta en la gama del 60% - 70% que refleja las particularidades de las tasas de urbanización.

Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Holanda, Suecia y Malta se encuentran entre los países sumamente urbanizados (>80%) mientras que Irlanda, Finlandia, Portugal, Rumania, Lituania y Grecia están entre los menos urbanizados (< 65%).

El gráfico siguiente ilustra en una matriz tanto la escala postal como las mediciones de la urbanización (expresado como envíos postales por habitantes y tasa de urbanización según cálculos de Naciones Unidas) y muestra 4 grupos de países construidos según estos 2 impulsores cuya variabilidad puede tener enormes consecuencias sobre los efectos de la ATM.

Figura 14: Escala postal y tasa de urbanización



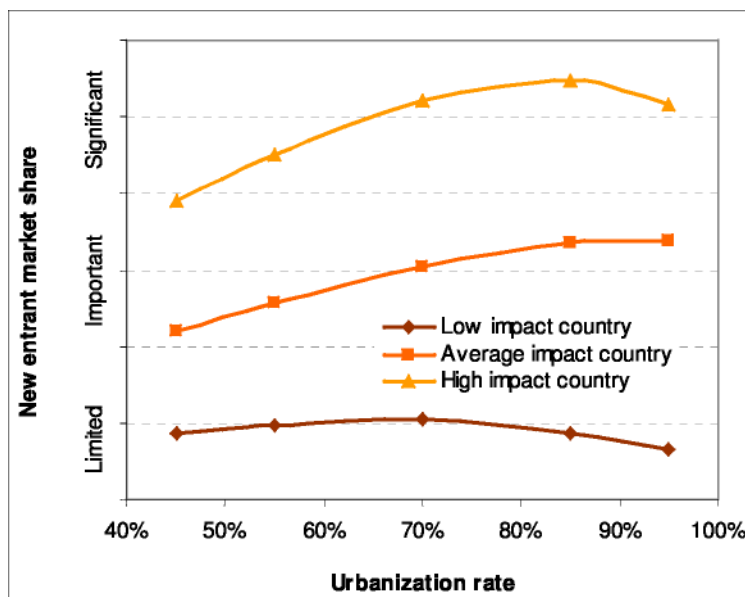
La división de los agrupamientos se basa en los valores medios de los impulsores, es decir que en los países del cuadro como Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido todos muestran tasas de urbanización y escala más elevados que la media y escala. Por el contrario, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumania - entre otros - demuestran caracterizarse por valores por debajo de la media para ambos impulsores.

Según estos elementos y el fundamento que acabamos de exponer sumariamente, puede deducirse por ejemplo que, para países en el cuadrante II, los efectos de la ATM serían paliados dado que (i) su alta escala postal les permite mantener bajos sus costes unitarios lo que los hace más competitivos y (ii) su alto

índice de urbanización pone a los PSUs en menos peligro dado que tienden a tener menos rutas rurales caras que soportar. Esta conclusión puede ser contrapesada por el atractivo para los nuevos competidores de tan elevada urbanización y entornos de alta escala postal y debe considerarse principalmente en conjunción con el nivel de eficiencia del PSU.

El análisis de sensibilidad para la tasa de urbanización muestra que impulsa la parte relativa del mercado del Servicio universal que, al principio, es tomada como objetivo preferente por los nuevos competidores. La participación de los nuevos competidores está facilitada además por otros parámetros que caracterizan cada uno de los tres perfiles representativos de mercado.

Figura 15: Sensibilidad de la cuota de mercado de los nuevos competidores a la proporción de rutas Urbanas (aproximada según tasa de urbanización)



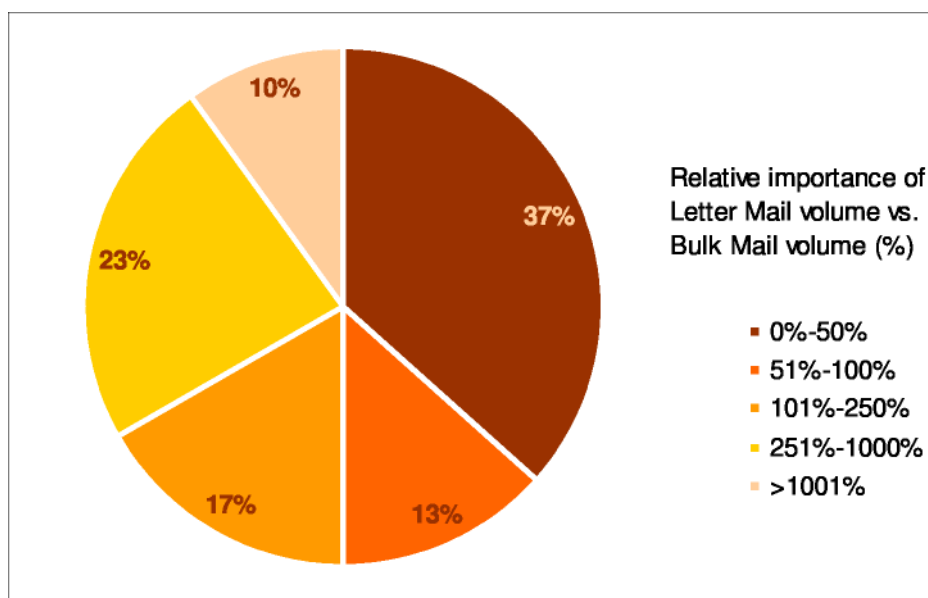
Importancia relativa del volumen de Correo masivo

La justificación lógica de considerar este indicador es la siguiente: La Correspondencia de cartas es menos probable que sea captada por los nuevos competidores dado que el interés de estos reside principalmente en el Correo masivo (Correo comercial + Publicidad directa) que:

- puede ser fácilmente reunida y clasificada / embarriada por el mismo gran remitente,
- es producida por los remitentes de grandes envíos que son más conscientes del coste,
- puede entregarse menos rápidamente, con el consiguiente ahorro/planificación de tiempo en la etapa de producción, pero con entrega en plazo garantizado,

El gráfico siguiente muestra una clasificación de los países según su Correspondencia de cartas /proporción de correo masivo. Cuanto mayor se el valor del índice, menor será el volumen relativo del Correo Masivo.

Figura 16: Distribución de países en términos de correspondencia de cartas / proporción de volúmenes de correo masivo



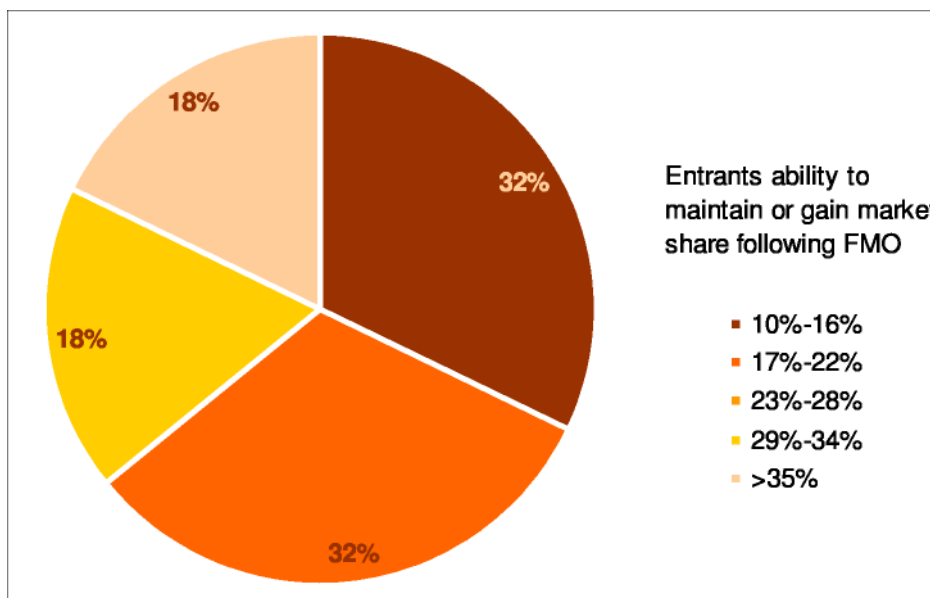
Esta proporción está intensamente provocada por la proporción de Publicidad directa en el correo total: en Italia, por ejemplo, una pequeña proporción de correo, que es el 19%, está compuesta por Publicidad directa mientras que en Alemania la misma proporción alcanza el 62%.

La Publicidad directa suele estar considerada como una de las pocas y probablemente principales áreas de crecimiento potencial en el sector postal. Por consiguiente, este segmento de mercado es probable que sea uno de los principales objetivos de los nuevos competidores ya que exhibe características que satisfacen las estrategias de los nuevos competidores. La publicidad directa constituye uno de los focos centrales de los nuevos competidores como Sandd en Países Bajos, Redmail en Austria, UK Mail, Adrexo en Francia. Por otra parte, un importante Volumen absoluto de publicidad directa implica también un factor de escala importante que implicaría costes unitarios bajos que hacen más difícil competir con él.

Competencia probable percibida tras de la elasticidad de la demanda de ATM

Un indicador final que se ha de tener en cuenta es el efecto combinado, potencialmente importante, de varios impulsores y/o el efecto de neutralización de impulsores de factores contrapuestos es la evaluación de la probable pérdida de cuota de mercado por el PSU después de la introducción de la ATM. Dicha pérdida está relacionada con el comportamiento del cliente de cambiarse a nuevos competidores postales. Esta evaluación se basa en los juicios combinados de los encuestados en el estudio de entre PSUs y ORNs.

Figura 17: Distribución de países por intervalos de capacidad percibida de los nuevos competidores para mantener o ganar cuota de mercado después de la ATM



Este indicador no prejuzga los costes o las ventajas de la pérdida previsible de cuota de mercado, sino que se limita a señalar las predicciones de los encuestados sobre la pérdida de cuota de mercado. Una mayoría de PSUs (64%) estima que un nuevo competidor(es) no captará más del 22% de cuota de mercado en sus países respectivos lo que es representativo de una percepción de que la ATM tendrá éxito en términos de apertura del mercado y del establecimiento de competencia viable.

La elasticidad de la demanda es el cambio de porcentaje en la cantidad demandada dividido por el cambio de porcentaje en el precio. La sensibilidad de la introducción de la ATM a la elasticidad de la demanda es especialmente alta, pero insegura, y difícil de predecir. El supuesto de alta elasticidad muestra un efecto dramático, en particular sobre HiC y AvC. Pero nadie puede tener cálculos claros sobre la verdadera demanda que obtendrá, dado que en muchos países dichos cálculos también se referirán a nuevos competidores con nuevos modelos de negocio, ofreciendo nuevos servicios y abarcando solamente parte del territorio, mientras que la mayoría de los grandes remitentes de correo masivo tienen que enviar correo a la población entera, en particular el correo de negocios. Ejemplos de liberalización en Suecia y Nueva Zelanda muestran fuerte competencia en las ciudades, pero solo una competencia limitada en el ámbito nacional. Algunos PSUs han extrapolado la tasa potencial de penetración de CityMail en Estocolmo para calcular las elasticidades eventuales en sus países, pero este planteamiento sigue siendo bastante inseguro dado que se basa en un ejemplo único y específico.

Sin embargo, considerando el conjunto entero de las fuerzas impulsoras del mercado, la elasticidad de la demanda, al igual que la escala postal pero a diferencia de la tasa de urbanización, es un motor que puede encontrarse bajo la influencia de operadores y, en particular, del PSU. En otras palabras, asegurar la satisfacción y la fidelidad del cliente puede reducir drásticamente, en todos los casos, el efecto de introducir

la ATM en un mercado. Por lo tanto, los PSUs pueden influir en el efecto final de introducir la ATM mediante el desarrollo de estrategias más orientadas al cliente los servicios que reforzarían la fidelidad de su clientela y la disminución de la sensibilización a los precios en los segmentos de negocio mediante productos específicos para cada segmento. Esta recomendación se observa claramente en las siguientes 5 figuras.

Figura 18: Sensibilidad a la elasticidad de la demanda del equilibrio que se ha de financiar

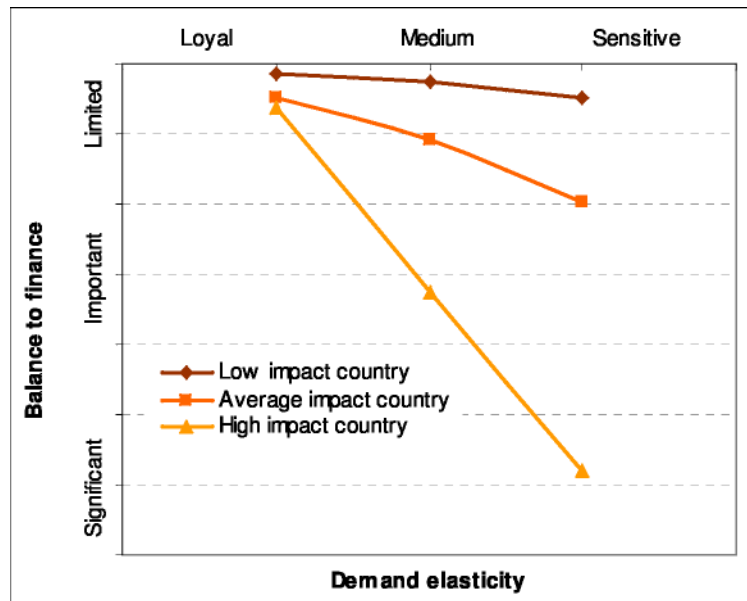


Figura 19: Sensibilidad a la elasticidad de la demanda de la cuota de mercado de los nuevos competidores con respecto a la elasticidad de la demanda

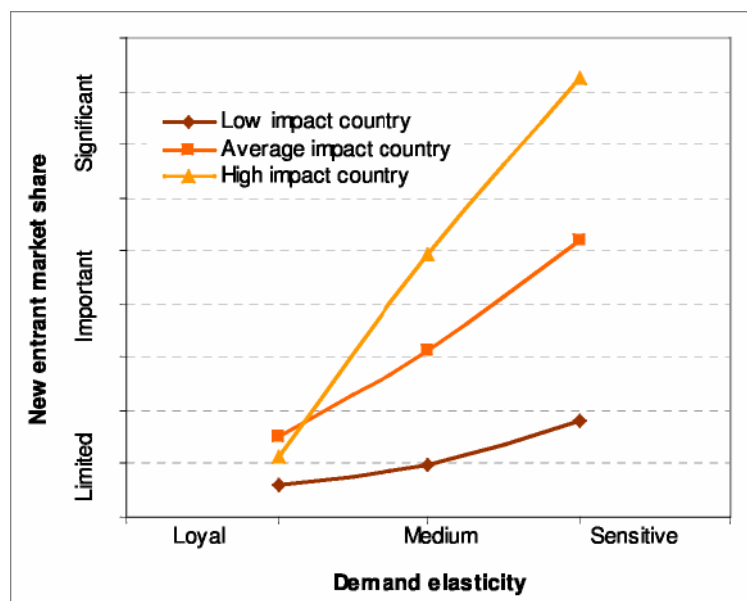


Figura 20: Sensibilidad a la elasticidad de la demanda del número de PSUs FTE con respecto a la elasticidad de la demanda

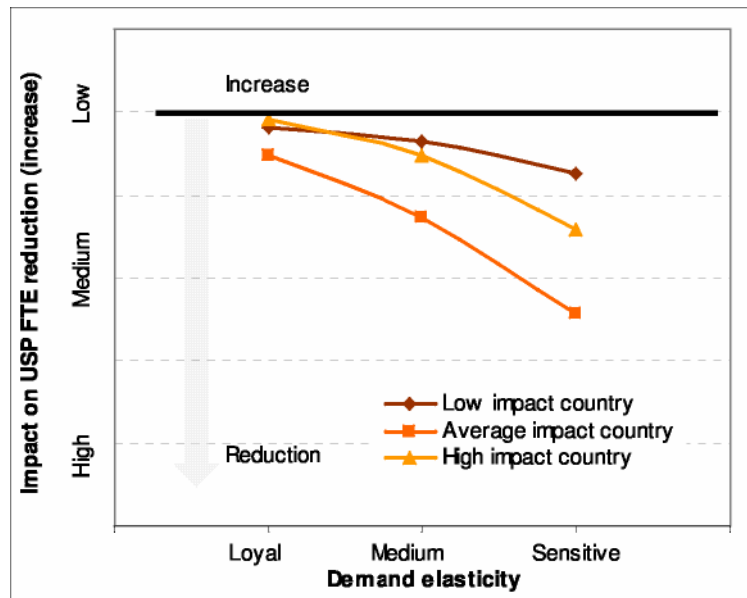
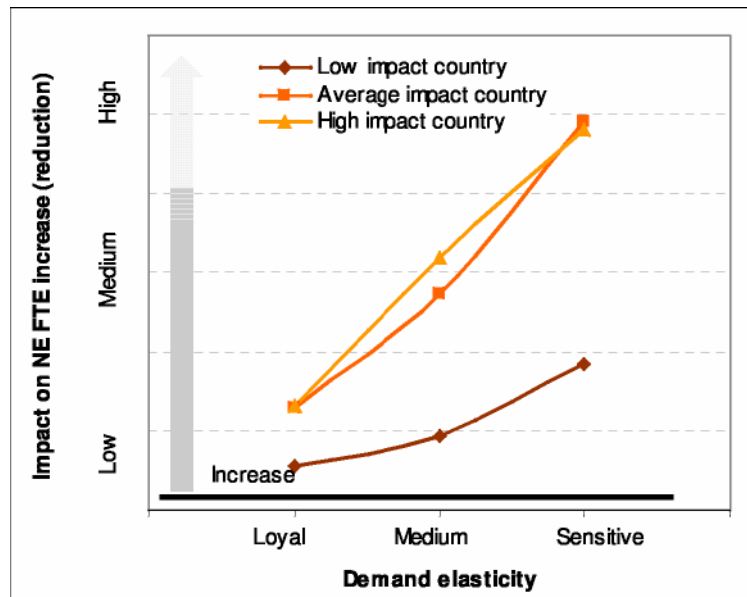


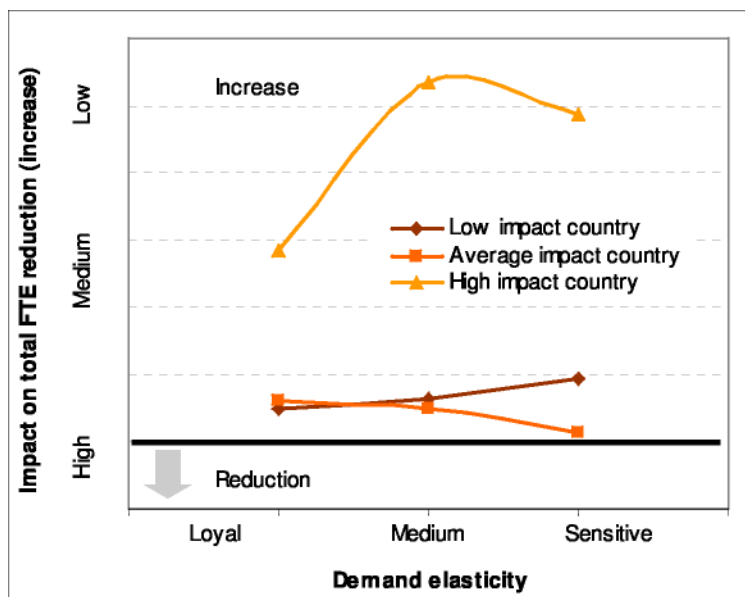
Figura 21: Sensibilidad elasticidad de la demanda del número de nuevos competidores FTE con respecto a la elasticidad de la demanda



La figura siguiente ilustra una de las consecuencias de introducir la ATM en mercados donde el PSU sigue siendo financiado con el fin de ofrecer los Servicios universales exigidos. En este caso, y no sorprendentemente, el nivel de empleo en el sector aumenta con la sensibilidad del cliente, en particular, en mercados de tipo HiC.

Realmente, en estos mercados, la importancia de la cobertura por los nuevos competidores de las áreas rurales, junto con la duplicación de la red correspondiente y los mínimos efectos en el empleo para el PSU (impulsado por los costes fijos – de ahí los niveles de empleo - correspondientes a su red) implica un aumento neto del nivel de empleo del sector postal considerado.

Figura 22: Sensibilidad de número Total de FTE a la elasticidad de la demanda



2.2.1.3 Conclusiones

➔ **Las distintas fuerzas impulsoras del mercado inducen distintos efectos de la ATM sobre la OSU.** La escala postal es un impulsor clave. Se requiere una mínima escala postal, en particular en el correo masivo e incluyendo la publicidad directa, con el fin de conseguir las previsibles economías de escala. Esto normalmente puede ser logrado en todos los Estados Miembros, siempre y cuando la economía se desarrolle y la OSU proporciona la calidad de servicio exigida.

Obviamente, una elevada urbanización es una ventaja. Difícilmente se puede influir sobre la tasa de urbanización, pero parece no tener una gran influencia sobre la OSU, cuando otros impulsos son favorables.

➔ **Mercado y fidelidad del cliente.** La fuerza impulsora clave es fidelidad y elasticidad, aunque los cálculos sobre el valor de estos dos parámetros continúen siendo bastante inciertos. Los escasos ejemplos de Suecia y Nueva Zelanda muestran que la ATM ha provocado que los PSUs ofrezcan

El reto será para todos los PSUs la mejora de su servicio de tal forma que mantengan a sus principales clientes.

¿No es este el valor de la competencia?

2.2.2 Estado de preparación del PSU

2.2.2.1 Introducción

Después de haber evaluado las características exógenas del mercado y como podrían afectar a los diferentes indicadores (resultados) de efectos de la ATM, se describe en esta sección la situación general con respecto a la preparación de los PSUs mediante la evaluación de diversas fuerzas impulsoras que miden directa o indirectamente dicho nivel de preparación.

Los motores del estado de preparación del PSU, que interactúan con los indicadores de efecto (resultados) de la ATM caen dentro de 3 categorías, a saber: la libertad comercial o la flexibilidad permitida del operador y su capacidad para dedicarse a actividades de mejora de la eficiencia y fijación de precios orientados a objetivos preferentes, los niveles de eficiencia alcanzados o que se espera lograr a medio plazo y finalmente condiciones laborales incluyendo eventuales responsabilidades sociales, derivadas de la identidad histórica, como administración pública, de los PSUs.

Dichas tres dimensiones están relacionadas con la capacidad general del PSU para funcionar de forma eficiente y abarcan las limitaciones (libertad de acción, condiciones de trabajo) así como los objetivos o los resultados previsibles (niveles de eficiencia).

En general, se puede suponer que un operador que presenta altos niveles generales de eficiencia, muy probablemente aprovechará de nuevo (o aumentará) la competencia después de la ATM, innovando en nuevos productos y servicios. En un contexto de elevada eficiencia, la estructura de costes optimizada y los procesos en funcionamiento se traducirán en costes unitarios relativamente bajos que harán más atractivo para el nuevo competidor ponerse a la altura del operador de máxima eficiencia.

En realidad, el nuevo competidor muy probablemente seguirá una estrategia de costes bajos, competirá en el precio con el fin de captar la suficiente cuota de mercado necesaria para absorber sus costes fijos. Esta estrategia comercial sólo será posible - en términos de preservación de márgenes - si el nuevo competidor puede operar de una manera sumamente eficiente, en realidad de una manera más eficiente que la del PSU. Puede observarse ya que la mayoría de los nuevos competidores siguen un modelo de empresa distinta, que les permite ofrecer precios competitivos, pero también determinados servicios que corresponden a las expectativas del cliente. Ellos se concentran en la entrega, siendo hecha parte de la clasificación por el gran remitente mismo, sin solicitar una frecuencia diaria de entrega.

Por el contrario, un mercado postal con un PSU menos eficiente será un objetivo más fácil como mercado para un nuevo competidor sumamente eficiente.

Los niveles de eficiencia logrados se corresponden muy estrechamente con la capacidad de la dirección para dedicarse a ejercicios de mejora o reestructurar sin presiones políticas. La libertad comercial permitida al PSU, la responsabilidad de la dirección del PSU por el rendimiento, junto con la capacidad del PSU para emprender mejoras de eficiencia, son los factores críticos. Esto mismo resulta aplicable a las condiciones de trabajo que también suponen una limitación que proviene en general de específicos

convenios colectivos o, dicho más sencillamente, del estatus especial (sobre todo) de los trabajadores postales del PSU.

A la vista de estas observaciones, es importante evaluar el nivel total del estado de preparación del PSU para entender cómo la situación específica de este puede afectar, o afectará, al efecto de la ATM sobre el país. Las siguientes subdivisiones estudian los niveles de preparación del PSU en los Estados Miembros.

2.2.2.2 Conclusiones Principales, Diversidad y Sensibilidad

Probablemente son muchos los factores impulsores que afectan al grado de preparación del PSU para la ATM. Estos parámetros permiten una evaluación del posicionamiento relativo del PSU con respecto a su nivel de preparación y a su capacidad de reaccionar positivamente a la ATM.

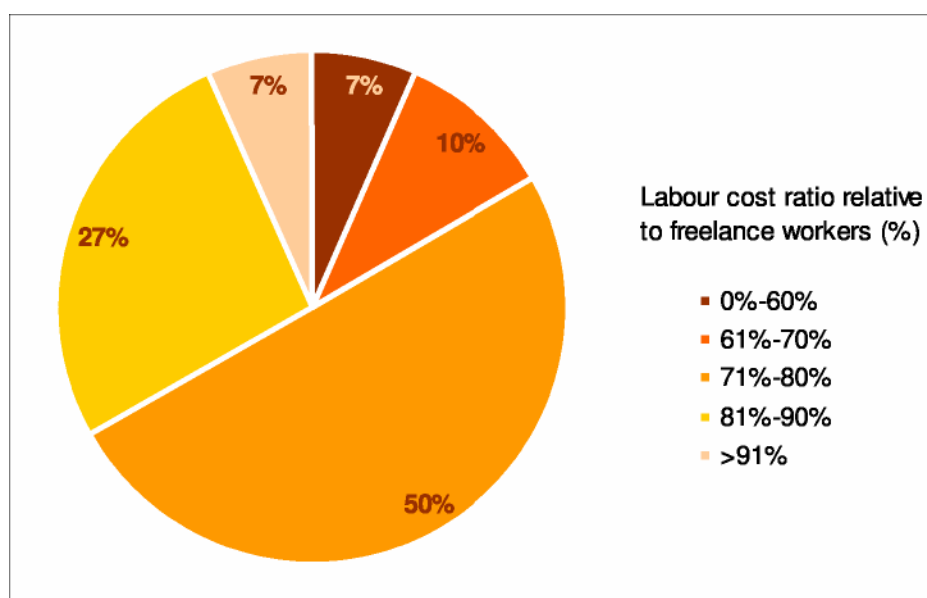
Cada uno de estos factores se describe brevemente, con la situación general en Europa y una descripción sobre las tendencias principales que se han revelado a partir de la evaluación y del análisis del sector. Este esbozo se ilustrará con ejemplos concretos.

Índice de costes laborales (Empleados autónomos frente a empleados postales) y mano de obra flexible

El Índice de costes laborales se mide por el coste relativo de la mano de obra independiente en relación con el coste laboral del PSU medio. Muchos nuevos competidores, o potenciales nuevos competidores, se encuentran activos en el Negocio de exprés/paquetería, o en correo sin dirección, o en distribución de periódicos/publicaciones periódicas. Aplican otras condiciones salariales, o usan a trabajadores independientes, o pagan por pieza entregada.

El gráfico siguiente se basa en datos de cálculos de Eurostat y esboza la distribución de los índices de costes laborales.

Figura 23: Distribución de países a través de gamas de índices de costes laborales



En algunos países como Polonia, el Índice de costes laborales es superior a 1, dicho en otras palabras, los costes laborales independientes son más altos que los del PSU.

Tan atípica situación hará difícil para el NC competir, mientras que no animará especialmente al PSU a realizar ganancias de eficiencia en mano de obra.

Además, debe observarse que los PSUs de estos países cobran precios relativamente altos para la correspondencia de cartas de primera clase (medidos en paridad de poder adquisitivo y comparados con otros países europeos) creando con ello un entorno bastante cómodo para que los PSUs desarrollen sus negocios.

Sin embargo, estos países también han tenido menos tiempo para transponer el *acquis communautaire* y para algunos de ellos los niveles de eficiencia totales permanecen muy bajos.

Por contraste, en dos terceras partes de los países los nuevos competidores se benefician potencialmente de índices favorables de coste laboral del 80% o menos, es decir, coste del trabajo independiente a un coste del 80% o menos que el del PSU. Este diferencial de costes es el más ventajoso para los nuevos competidores en países como Suecia (74%), Noruega (75%), Italia (72%), Grecia (69%), Francia (73%) y Bélgica (68%). No hace falta decir que esta proporción es también un indicador indirecto del coste laboral del PSU.

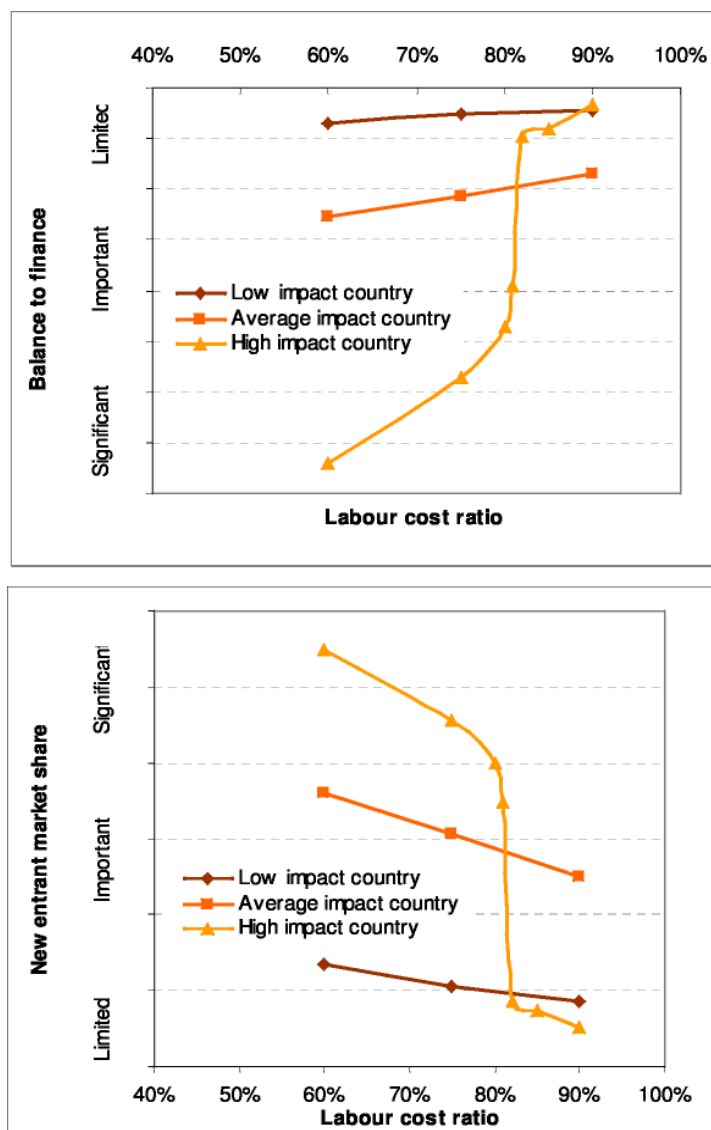
Con respecto al índice de costes laborales, también sería apropiado plantearse otros aspectos de eficiencia laboral, por ejemplo la medida de la proporción de mano de obra *flexible*⁶ que trabaja para un operador.

⁶ La mano de obra flexible comprende la mano de obra subcontratada, contratada externamente o pagada por unidad de volumen.

Luxemburgo, Rumania y Alemania parecen funcionar con mano de obra flexible en este punto. TNT ha sustituido 9000 contratos fijos con repartidores de correo a media jornada, por desgaste natural, y la automatización del embarriado, que cambia el perfil exigido para el repartidor de correo. Al mismo tiempo, Royal Mail motiva a sus carteros mediante la devolución de 218 millones de libras, y les paga un 25% desde 2002.

Se puede observar una alta sensibilidad de la competitividad al índice de costes laborales, según el análisis basado en modelos. Un índice bajo permite a nuevo competidor una fácil penetración en el mercado; uno alto le obliga a encontrar ventajas competitivas alternativas. Sin algún diferencial de costes laborales, el modelo no muestra penetración en el mercado por el nuevo competidor. Esta desventaja competitiva relacionada con el coste laboral se puede contrarrestar introduciendo flexibilidad en el PSU, o por el contrario imponiendo las mismas convenciones colectivas al NC (como es igual en el caso, por ejemplo, de Suiza).

Figura 24: Sensibilidad del saldo a financiar y de la cuota de mercado de los nuevos competidores al índice de costes laborales (coste de trabajadores independientes en relación con los empleados del sector incluyendo el Correo)



Un valor más elevado del índice de costes laborales lógicamente reduce la ventaja competitiva del nuevo competidor hacia el PSU. Sin embargo, a partir de un valor dado (80% en este modelo) incluso en el entorno HiC (caracterizado entre otras cosas por una baja densidad de correo) una caída importante de la ventaja competitiva del nuevo competidor conduce a una marginalización de la competencia (una cuota de mercado muy limitada). La razón de esto es la combinación de una elevada densidad de población con un nivel suficientemente bajo de escala postal

En ese caso, pocas Rutas Rurales tienen que ser financiadas por el PSU lo que lleva a una discrepancia mínima entre la tarifa uniforme del PSU y el coste unitario de su Ruta Urbana. El descremado no ofrece una ventaja grande en tarifas para el nuevo competidor.

Cuando la ventaja de costes laborales del nuevo competidor disminuye mientras su escala se reduce (y aumenta la del PSU), haciendo que aumenten sus costes unitarios de distribución, el nuevo pierde su ventaja en términos de coste unitario. Esto es producido por la relación no lineal entre el coste unitario y la escala postal. Esto muestra que lo específico de la economía postal se encuentra en la combinación del factor de densidad con los factores de escala en condiciones de uniformidad.

Esto significa que si el entorno HiC es potencialmente menos favorable para el PSU, es también un entorno en el que, con el fin de fomentar la competencia, pueden ser previstas medidas colaterales a favor de la penetración en el mercado.

Productividad laboral

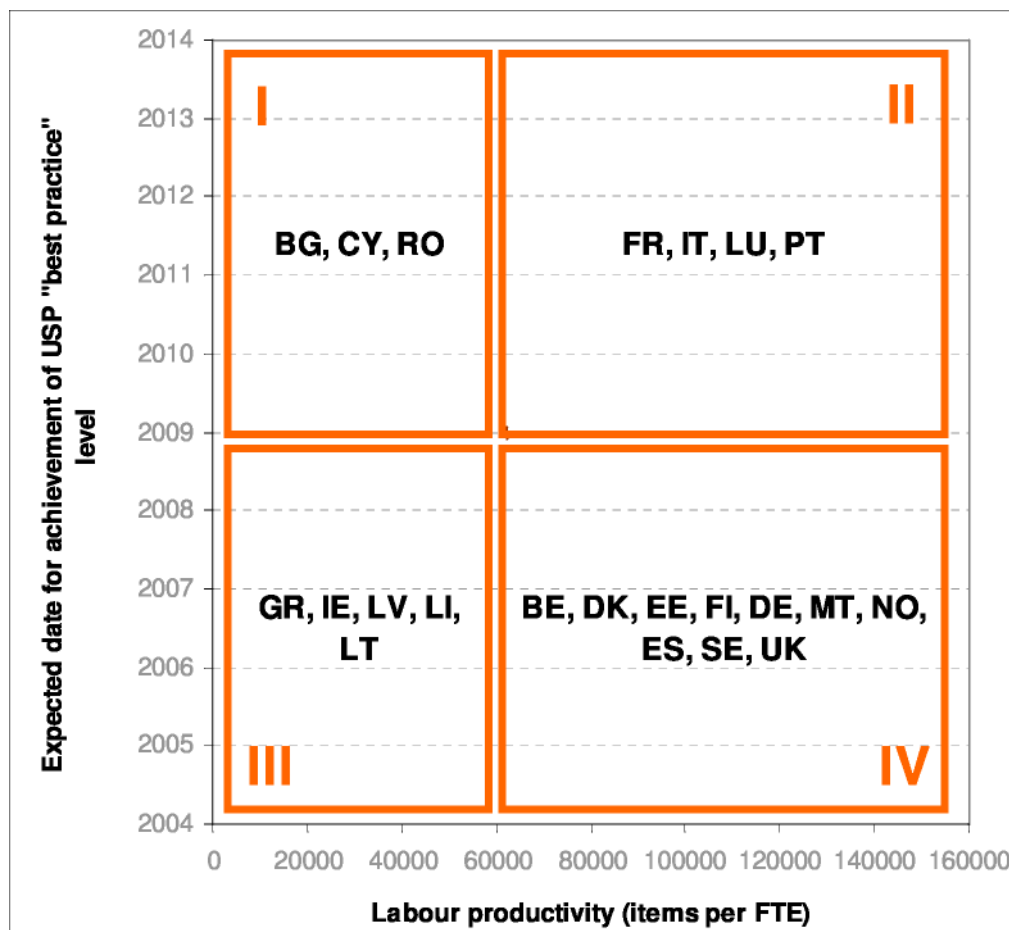
Mediciones exhaustivas de la eficiencia hechas y derechas siempre representaban a un desafío principal en el sentido que ellos son sumamente complejos y el tiempo-y-material consumiendo. A la vista de tan elevada inversión, tales estudios se concentran por regla general en procesos limitados orientados a una mejora específica, pero, lo que es más importante, su naturaleza estratégica los hace sumamente confidenciales.

Ante tal limitación, la aproximación a los niveles de eficiencia logrados, o en proceso de logro, por los operadores postales se hace midiendo el índice de productividad laboral que es calculada como el número total de envíos postales anuales procesados por el personal de cada PSU FTE (asignado a la OSU).

Esta representación proporciona una indicación sólo de los niveles de eficiencia. En realidad, debe insistirse en que la medida de la productividad laboral no tiene en cuenta características específicas de cada país como, por ejemplo, la geografía del país y la densidad demográfica, la escala postal o los volúmenes relativos de correo masivo, que pueden tener, entre otros, un efecto sobre la productividad laboral en el sentido de que pueden imponer procesos operativos 'menos eficientes'.

La figura siguiente presenta los diferentes países agrupados por (i) la medida sustitutiva de la eficiencia que es el índice de productividad laboral (medido hoy) y (ii) por la fecha previsible de consecución de los niveles de mejores prácticas que nos calcula de forma aproximada la preparación del PSU y/o su capacidad de alcanzar el nivel de mejor práctica dentro de un plazo de tiempo determinado. Esta evaluación se basa en los planes actuales de reestructuración y/o de mejora, y en la fecha en la cual el PSU espera haber alcanzado bastante eficiencia como para ser capaz de enfrentarse a la competencia.

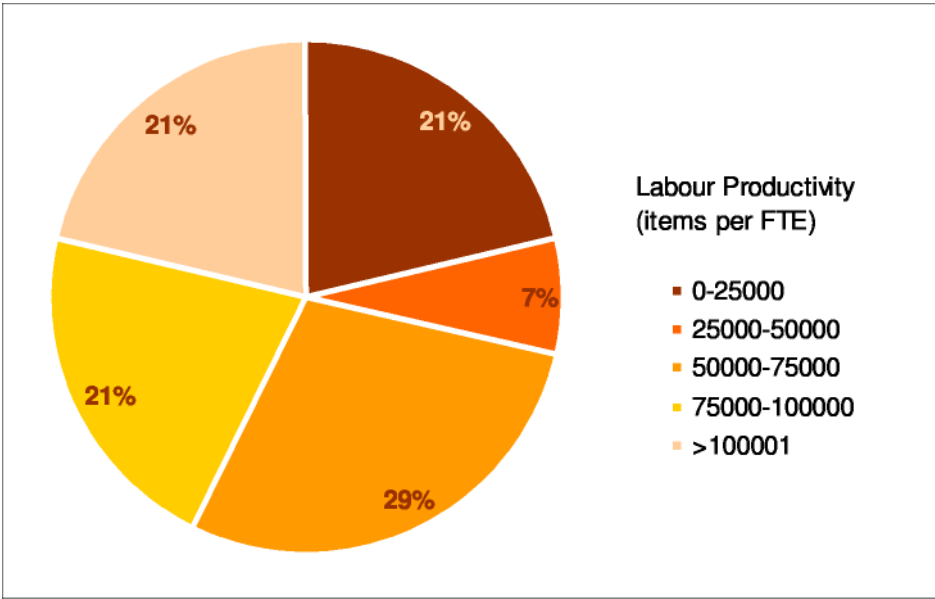
Figura 25: Distribución de fechas previsibles para alcanzar los niveles de eficiencia en las mejores prácticas



Los países están separados en cuadrantes según el logro del nivel de mejor práctica (antes o después de 2009) y según el índice de productividad laboral (por debajo o por encima de la media europea). Una alta productividad del PSU deja menos espacio al NC para prestar servicios en precios considerablemente inferiores a los del PSU. Si el PSU es sumamente productivo y eficiente en costes, el NC luchará para situarse con una ventaja competitiva.

La figura siguiente ofrece algunos detalles de la productividad laboral que puede observarse en Europa. Una vez más, debe insistirse en que estos datos no incluyen características específicas de cada país (la geografía, la densidad, y el alcance de la OSU).

Figura 26: Distribución de países a través de gamas de productividad laboral (medidas como envíos postales por FTE)



Algunas de las diversas iniciativas que pueden ser puestas en funcionamiento con el fin aumentar la eficiencia dentro del PSU se listan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3: Medidas de Eficiencia observadas

Medidas de Eficiencia	Efecto potencial previsible
Automatización de la Clasificación y/o racionalización del transporte y redes de clasificación	Aumento de productividad
Centros de clasificación centralizados	Aumento en productividad y reducción de costes
Franquicia de Ventanillas Postales	Reducción de base de costes fijos, pero con un coste variable en la mayoría de los casos
Diversificación de productos y servicios de ventanilla	
Modernización y automatización de la red de ventanillas	
Automatización de las ventanillas de Admisión postal (Tecnología de la Información para la Oficina de Admisión)	Aumento en productividad y calidad de servicio
Reemplazo de ventanillas con mostradores móviles	Reducción de base de costes fijos
Reducción de la densidad de Ventanillas	Reducción de base de costes fijos
Reducción de buzones de correspondencia	Reducción de base de costes fijos
Redespliegue de buzones de correspondencia	Reducción de costes fijos y
Optimización de Embarriado y/o de rutas de reparto	Aumento de productividad
Aumento en la entrega motorizada con el fin de aumentar la velocidad de entrega	Aumento en productividad y calidad de servicio
Incentivos para dirección y plantilla	Aumento de productividad
Contrata externa de actividades de transporte	Reducción de costes
Mano de obra con contrato laboral, sustituyendo contratos de funcionarios	
Contratación de autónomos o de mano de obra a media jornada	Reducción y flexibilidad de costes
Introducción de contabilidad financiera	Mejora de decisiones de gestión
Introducción de Sistemas de Información de Gestión	Mejora de decisiones de gestión
Reducción de Gastos Generales centrales /regionales	

Aunque todos los PSUs puedan seguir o seguirán un camino hacia la eficiencia similar, no todos los PSUs pueden dedicarse a iniciativas específicas. Por ejemplo, la (ulterior) automatización del proceso de clasificación en países donde los costes laborales son relativamente bajos (Polonia, Hungría, República Checa) no es siempre económicamente segura porque el rendimiento de la inversión permanece negativo

debido al relativamente alto coste de la puesta en práctica y las actividades de embarriado y clasificación puede que aún no sean posibles debido a la organización del mercado (entregas, códigos de correo, etc.).

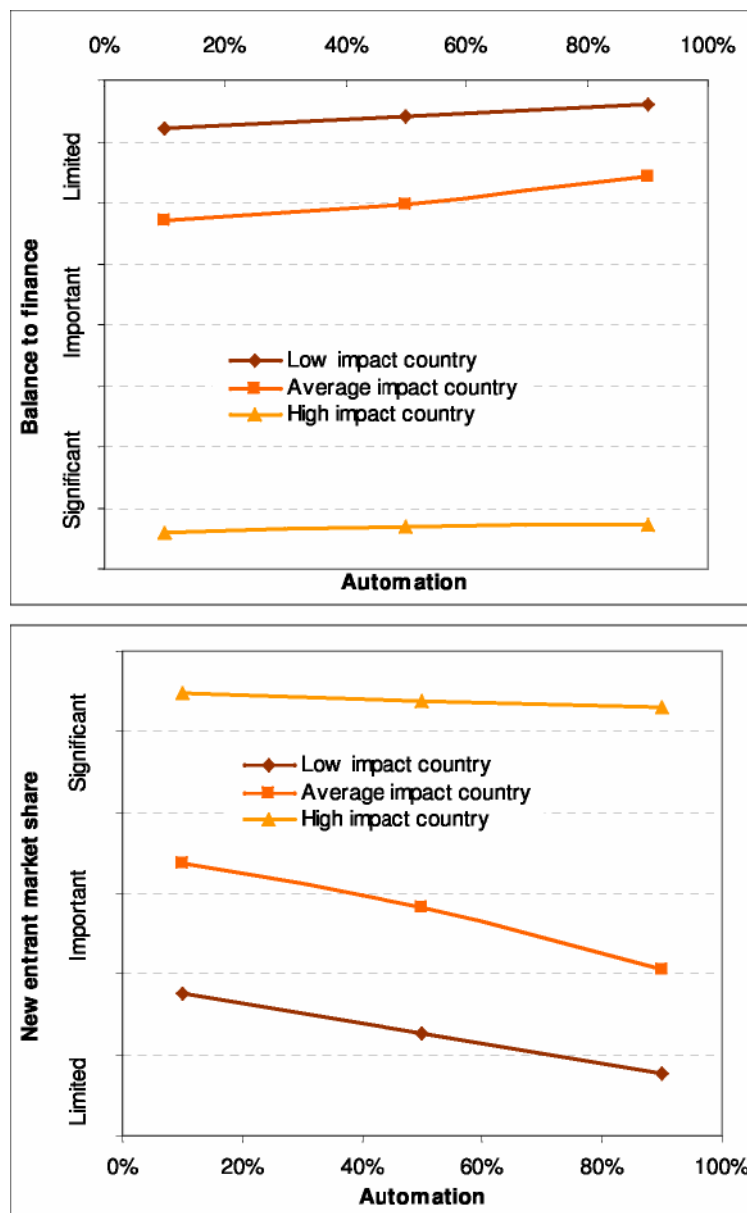
Algunas iniciativas están impulsadas directamente por el PSU mientras que en algunos casos el mismo ORN inicia muchas iniciativas de mejora de la eficiencia. Por ejemplo, el organismo danés de competencia ha animado a Post Denmark a subcontratar externamente sus oficinas de correos.

Un buen ejemplo de una reestructuración en condiciones difíciles es el caso italiano. A pesar del funcionamiento en un contexto desfavorable a iniciativas de reestructuración, a partir del principio del proceso de liberalización gradual que comenzó en 1993, Poste Italiane ha mejorado radicalmente su eficiencia y la calidad general de sus servicios. Entre las diversas iniciativas, puede esbozarse el rediseño de los procesos totales de entrega, la reducción en curso del número de centros de clasificación, la subcontratación de la entrega tanto de paquetería como de correo certificado; desembocando todo ello en una reducción global de empleo de 220.000 a 150.000.

En estos últimos años (2002-2004) se ha asistido también a los primeros beneficios en 50 años y a unos cómodos márgenes EBIT que tienden a demostrar que los esfuerzos de la última década en la mejora de la eficiencia están dando sus frutos.

La automatización del proceso de clasificación es una de las principales mejoras de la eficiencia que pueden ponerse en marcha con el fin de racionalizar una actividad postal.

Figura 27: Sensibilidad del saldo a financiar de la cuota de mercado de los nuevos competidores al nivel de automatización del PSU

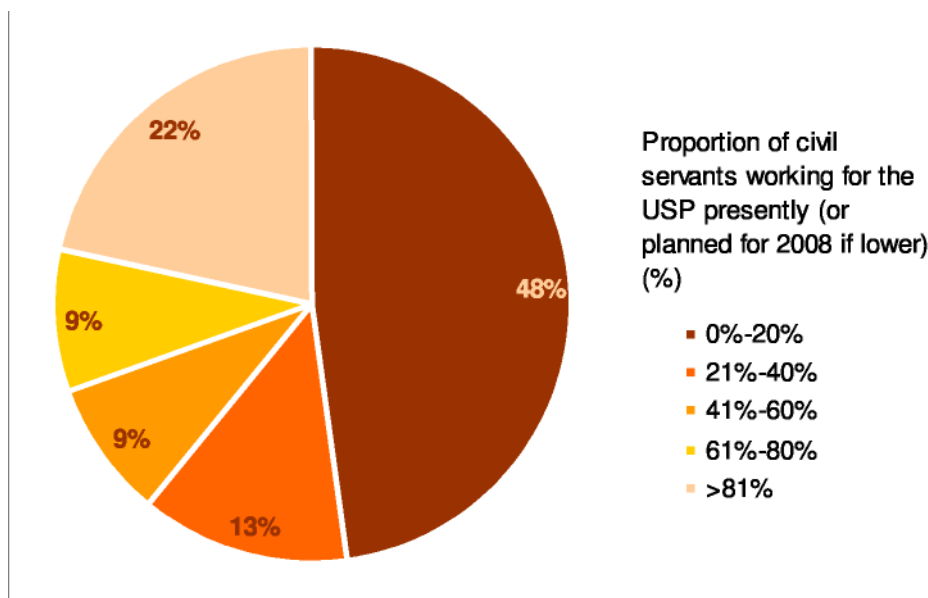


Los efectos de la fuerza impulsora de la automatización son mucho mayores sobre países LoC y AvC que sobre países HiC. Lo que indica que para países HiC, los otros parámetros que definen su vulnerabilidad son más importantes (la escala postal, la densidad postal, el índice de costes laborales, la densidad demográfica...).

Proporción de funcionarios que trabajan para el PSU en este momento

Los PSUs que han sido capaces de reducir el número relativo de funcionarios probablemente padezcan menos “rigidez social” en caso de que se requiera una reestructuración después de la ATM.

Figura 28:

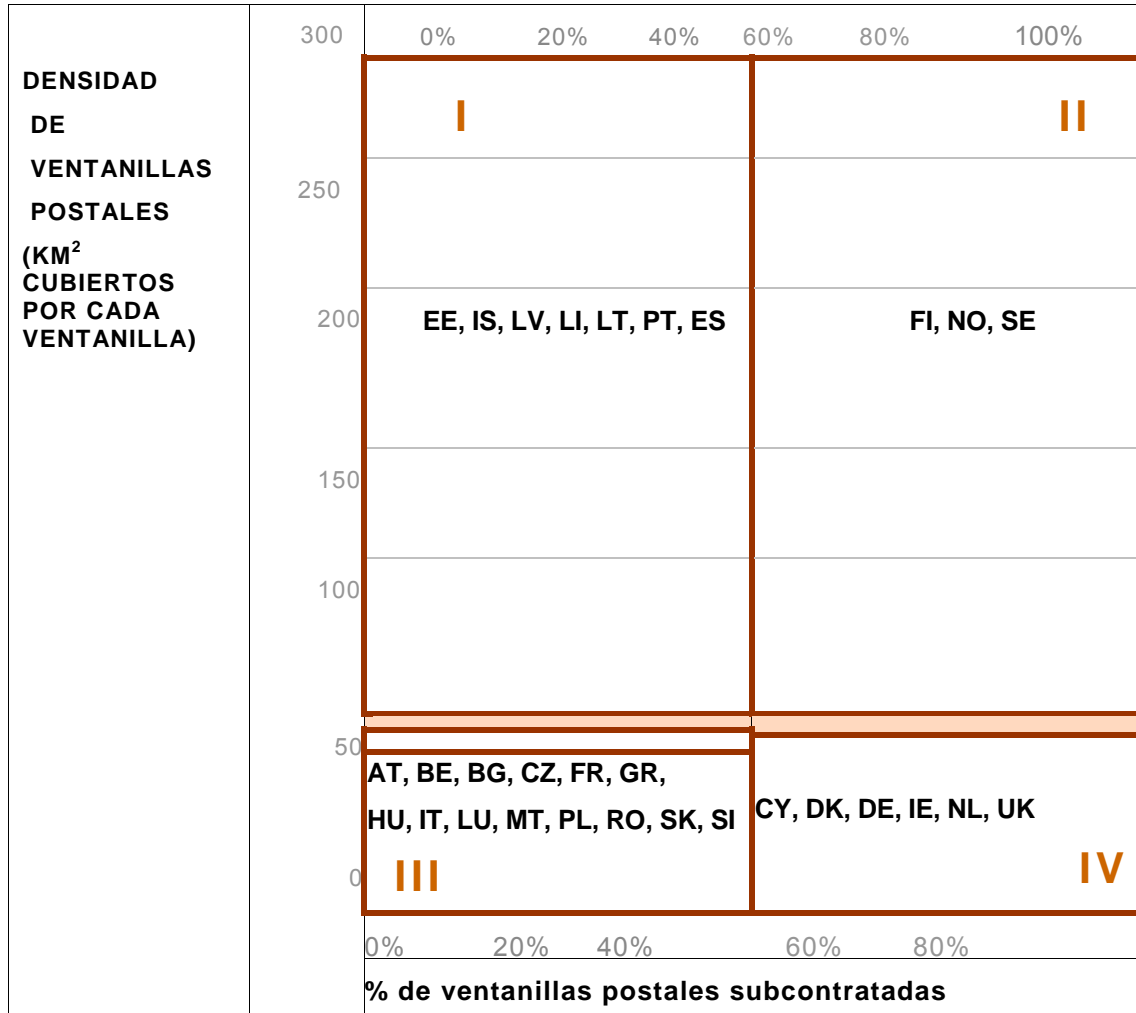


Proporción de ventanillas postales subcontratadas

El nivel de ventanillas postales subcontratadas también puede considerarse como un indicador o como un poder para una medida de eficiencia.

Cuanto más alta la proporción de ventanillas postales subcontratadas más bajos los costes fijos soportados por el PSU.

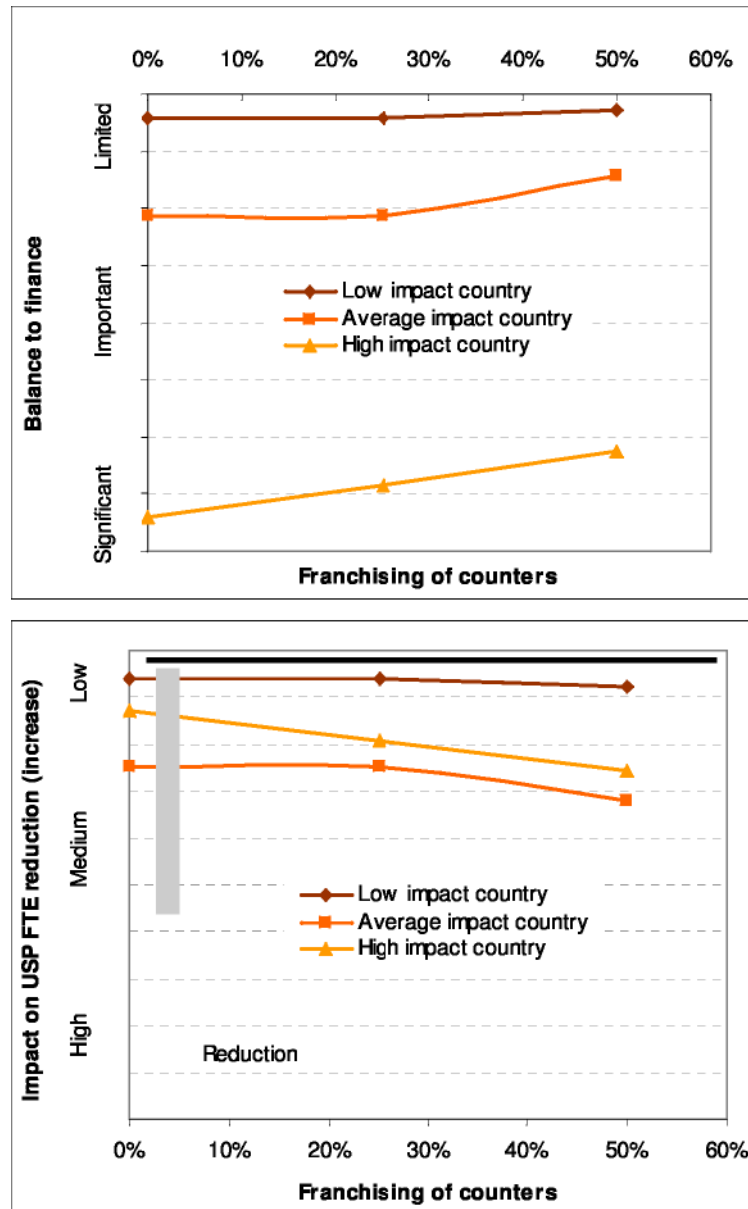
Figura 29: Ventanillas postales subcontratadas y densidad de ventanilla postales



Este cuadro sin embargo no se plantea otras formas que los PSUs tienen de reducir los costes fijos de su red de ventanillas. Italia ha tenido éxito en conseguir que la mayoría de estos sean pagados por el desarrollo de sus servicios financieros mientras que Francia mantiene ventanillas en áreas remotas por un sistema de alivio de impuestos local. En el análisis de sensibilidad basado en el modelo, los niveles de ventanilla franquiciada se hacen variar del 0 % al 50 % del número total de ventanillas del PSU.

El cuadro siguiente establece los datos de sensibilidad de cada uno de los países representativos (LoC, AvC y HiC). Algunos de estos resultados se ilustran y comentan en las figuras siguientes.

Figura 30: Sensibilidad del saldo a financiar y del nivel de empleo del PSU a los niveles de franquicia de ventanillas



Una mayor franquicia de las ventanillas muestra efectos relativamente pequeños sobre los países representativos LoC y AvC porque estos países están ya (se supone que están) en parte protegidos por ventanillas franquiciadas.

Desarrollo de nuevos productos por el PSU (valoración (subjetiva) de los esfuerzos y éxito del PSU en el desarrollo de nuevos productos):

Un PSU innovador que mire hacia el futuro es más probable:

- Que sea capaz de aprovechar futuras oportunidades comerciales,
- Que reduzca el efecto de la ATM a través del desarrollo y diversificación de productos,
- Que acompañe antes que oponerse a la evolución hacia la ATM con el fin de estar más preparado que otros,

Solo el anuncio de la ATM y la amenaza planteada por los servicios y productos de sustitución ya ha animado la creación de nuevos productos, como el correo híbrido, el seguimiento, etc. Esto mismo también resulta aplicable para la introducción práctica de medidas de eficiencia. No se exige de la ATM que fomente el desarrollo de nuevos productos, pero sin duda estimula al equipo de dirección y provoca al accionista.

Margen relativo (MR) (subvención) para coste total de la OSU

Teóricamente, el valor de este impulsor está muy cerca del cero. Realmente, el supuesto es que el coste de la OSU está equilibrado por los ingresos/subvención del Área reservada. Cuanto más se beneficie la OSU en este momento de la subvención MR (en términos relativos), más probablemente sufrirá el PSU después de la ATM.

A pesar de la obligación prescrita por la Primera Directiva postal correspondiente al mantenimiento de cuentas separadas (que prevé la distinción entre área reservada y área no reservada, en sí misma dividida en servicios correspondientes al servicio universal y otros servicios) y al suministro de forma confidencial de información contable detallada a la Comisión, la mayor parte de los PSUs fueron incapaces de proporcionar la información solicitada. Los motivos invocados para no suministrar los datos se relacionan principalmente con cuestiones de disponibilidad o de confidencialidad.

Teniendo en cuenta esta ausencia de datos, debería estar claro pese a todo que la abolición del área reservada será una dificultad mayor para aquellos PSUs que tienen ingresos y márgenes más grandes sobre el correo de pieza única y sobre el correo de negocios referenciados a precios de pieza única. Los resultados del modelo, más abajo, ilustran este punto intuitivo.

La asignación de los costes de ventanillas postales a actividades (costes totales de ventanillas (postales) correspondientes a actividades financieras, de logística, venta minorista y otras actividades no postales / costes totales de ventanillas):

Una nueva fuerza impulsora de la capacidad de un PSU de prosperar bajo la ATM es el grado hasta el cual el PSU está posicionado para captar economías de alcance de red mediante la oferta de productos tales

como servicios financieros, a través de sus ventanillas. Tales servicios complementarios (*falta alguna palabra en texto original*) entonces la participación de costes (fijos) de ventanilla correspondientes a la OSU y proporcionaría sinergias dentro de la actividad de ventanilla.

Debe quedar muy claro que una gama de productos ampliada, sea en el área de servicios financieros o en logística u otras áreas, podría ofrecer a la vez una fuente de liquidez adicional, además de diversificación y oportunidades para la flexibilidad en el empleo.

Capacidad de la dirección para reestructurar

El fundamento que está detrás de esta medida da a entender que si la dirección del PSU depende del Estado, probablemente se les forzará entonces a tener en cuenta elementos que implican algo más que factores puramente financieros y económicos. Una dirección con las manos atadas es también menos probable que se adapte a la ATM, siendo por tanto el PSU más vulnerable a la ATM.

Al plantearse la postura de un PSU sobre su capacidad para reestructurar, la estructura de propiedad ofrece un sustitutivo con el cual es posible evaluar si el equipo de dirección del PSU está obligado o no por posibles compromisos impuestos por el razonamiento político y no por razones de rentabilidad ni de otros objetivos comerciales.

Sin embargo, la propiedad por si sola no traza la responsabilidad de la dirección del PSU pues hay que suponer que la propiedad estatal no dificultará obstinadamente los procesos de reestructuración comercial.

Libertad comercial y capacidad de los Equipos directivos para reestructurar

De las observaciones que se derivan tanto de la investigación documental como de las entrevistas con operadores postales, parece ser que existen 3 niveles de libertad comercial en la dirección de los PSUs a través de los distintos operadores, y estos niveles no están directamente relacionados con la estructura de propiedad. Estos 3 niveles pueden describirse de la forma siguiente:

Margen limitado de maniobra dentro de una estructura controlada por el Estado. El equipo de dirección no estará en situación de adoptar medidas, a menudo necesarias, con el fin de mejorar la eficiencia del operador. Sin embargo, el Estado puede perseguir otros objetivos mediante su operador postal, como el mantenimiento del empleo, la cohesión social y la cohesión territorial.

La libertad comercial dentro de una estructura controlada por el estado presenta un grado suficiente de libertad para permitir margen de maniobra en las iniciativas de reestructuración. Este margen de maniobra para la dirección producirá con mayor probabilidad una resistencia a la reestructuración debido a las potenciales implicaciones sociales de dicha reestructuración.

La autonomía plena de la dirección, ofrece teóricamente el entorno más fácil para reestructurar al operador. No hace falta decir que los agentes sociales, esencialmente los sindicatos, todavía pueden tener una fuerte influencia sobre los potenciales procesos de reestructuración, pero esto probablemente no será tan fuerte como en el caso del accionista público.

En el paisaje europeo postal, una inmensa mayoría de operadores han de ser clasificados dentro del primer tipo de propiedad, es decir, con sólo una responsabilidad limitada.

A excepción de Austria (OPA en curso), Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Italia y Malta, todos los operadores postales considerados en este estudio son de total propiedad de sus Estados respectivos, de forma directa o a través de vehículos financieros como empresas públicas de inversión.

De este grupo de 6 países cuyos operadores postales son de propiedad conjunta de accionistas públicos y privados, sólo 2 países están mayoritariamente controlados por un accionista privado, a saber, Alemania y Holanda.

Como ya se ha mencionado, la estructura de propiedad debe considerarse conjuntamente con la disposición y/o la capacidad y/o la libertad política del gobierno para dedicarse a procesos de reestructuración. Realmente la estructura de la propiedad debería ser considerada junto con la orientación política del gobierno y el entorno social predominante. Además, no hace falta mencionar aquí que la alineación de la postura de la dirección y de la buena disposición de los responsables de elaborar políticas puede contribuir en gran medida al éxito de todo esfuerzo de mejora que se lanzase. Para ilustrar este punto, a través de los países parece existir considerable discrepancia en la actitud hacia la reestructuración. Por ejemplo, Norway Post ha pasado por un programa de ahorros de costes con gran éxito y por numerosas iniciativas de mejora de la eficiencia. Otro ejemplo interesante es el sueco Posten AB, que se dedicó a iniciativas de reestructuración concentrándose en su negocio de correo, iniciativas que tropezaron con fuerte resistencia del sindicato nacional sueco de trabajadores postales. A pesar de este entorno de tensiones, el equipo de dirección siguió adelante y se dedicó a la reestructuración con el apoyo del gobierno (cuya coalición ha permanecido estable durante los últimos 30 años). Este caso particular demuestra que la disposición política puede superar resistencia y barreras.

El caso sueco contradice hasta cierto punto la creencia comúnmente sostenida que dice que una titularidad estatal ata las manos de la dirección y dificulta, por lo tanto, las iniciativas de reestructuración. Realmente, se puede observar en los últimos años una tendencia general hacia un interés en mejorar la eficiencia de los servicios públicos a medida que unos consumidores públicos más exigentes buscan mejores calidad y precios en sus proveedores públicos, tal como hacen con los productos y servicios que les son ofrecidos de forma privada.

En el contexto del desarrollo del mercado interior total europeo y sus correspondientes iniciativas e intentos de liberalización, esta tendencia muy probablemente persistirá y claramente se desprende de las entrevistas que el proceso de liberalización, si no el único desencadenante de mejoras de la eficiencia, sin duda ha desempeñado un papel decisivo para el estímulo de dichas mejoras dentro de los operadores postales.

Disposición política a modificar las características de la OSU

Continuando con lo anterior, esta evaluación busca como objetivo valorar la percepción de la disposición de los responsables de elaborar la política en cuanto a la eventual reducción de niveles de Servicio universal en lo referente a:

- Número y alcance de las ventanillas: la reducción del nivel de costes fijos es importante, si no encuentra apoyo en la demanda u otras actividades, pero puede estar prohibida por barreras políticas
- Calidad de servicio: La reducción del nivel de costes ocasionados por cargas máximas y turnos de noche para asegurar los niveles de calidad de servicio característicos del operador puede ser importante, pero puede estar prohibida por barreras políticas o sindicales
- ámbito de productos: la reducción del nivel de costes al ofrecer todos los servicios en todas las ventanillas, o con niveles uniformes de servicio a través de todas las áreas de entrega, puede estar dictada por unas condiciones de baja demanda y la disposición a pagar, pero puede encontrarse con oposición política.

Una de las características de la OSU, que se ha evaluado separadamente en las entrevistas por países, se refería al tope de precios (asequibilidad) de las tarifas. La Figura 31 coloca los países de acuerdo con la disposición política, tanto para la reducción de los niveles de la OSU como para aumentar las tarifas de los productos de la OSU. Debe hacerse hincapié en que estas posturas representan las opiniones de una pluralidad de encuestados de cada país, incluyendo representantes sindicales, ORNs, PSUs y competidores, pero no son el resultado de un referéndum público o de una encuesta entre los miembros del parlamento de estos países. Esto último bien pudiera producir resultados bastante diferentes.

Figura 31: Disposición política percibida a modificar características de la OSU

<p>DISPOSICIÓN VOLUNTARIA PERCIBIDA A INCREMENTAR LAS TARIFAS DE LOS PRODUCTOS DE LA OSU</p>	<p>I</p> <p>LU</p>	<p>II</p> <p>EE, DE, MT</p>
	<p>III</p> <p>FR, IT, LV, LI, LT, RO</p>	<p>BE, BG, CY, DK, FI, GR, IE, NO, PT, ES, SE, UK</p> <p>IV</p>
	MUY BAJO	BAJO BASTANTE BAJO
DISPOSICIÓN VOLUNTARIA PERCIBIDA A REDUCIR EL NIVEL DE LA OSU		

Los aumentos en las tarifas de la OSU pueden ofrecer una solución en el caso de la ATM (cfr. El caso sueco brevemente descrito más adelante), pero ello requiere la disposición política de decidir hacerlo así. Obsérvese que estos aumentos han de recaer más que probablemente sobre el sector de las PYMES y de los particulares y no sobre los principales grandes remitentes, que tenderían a asistir a disminuciones de tarifas.

Por ejemplo, cambiar los requisitos mínimos del nivel de servicio tendría claramente algún efecto para la reducción de la magnitud del coste de la OSU, de hecho mediante la disminución del coste del servicio en áreas de alto coste. Asimismo la modificación de la gama de servicios afectaría a la carga de la OSU, como por ejemplo en Países Bajos donde el correo masivo (la publicidad directa) no forma parte de la OSU.

Otra alteración de la OSU que podría ponerse en práctica es la que se refiere al tiempo de tránsito. La calidad de servicio requerida por los diferentes clientes varía ampliamente, por ejemplo, particulares y consumidores PYME tienden a ser menos sensibles a los tiempos de tránsito. Como ejemplo, se cita el correo de Primera Clase (nocturno) en Suecia: hoy la OSU abarca el correo nocturno y el precio del mismo está limitado. El coste de las operaciones ligadas al tratamiento nocturno es el impulsor de costes más alto para el correo sueco aunque la demanda de este servicio está en decadencia. La velocidad de entrega asociada a la OSU podría reducirse con el fin de reducir costes. Otra opción de efectos similares consistiría en sacar el correo nocturno de la OSU y con ello posibilitar ajustes de precios. Ambas opciones permitirían al PSU o bien reducir el coste de las operaciones o aumentar los ingresos. Dependiendo de las necesidades financieras requeridas para el resto de la OSU, este margen podría ser asignado a la OSU restante.

El efecto de este aumento de tarifas debe ser atenuado por la importancia relativamente menor de los servicios postales dentro de la cesta de la compra. Como ejemplo, en Países Bajos, el tamaño medio de la cesta de servicios postales se encuentra alrededor de los 22 euros anuales.

Nivel de Eficiencia del PSU y Estímulos de iniciativas de mejora de la eficiencia

Diversas señales, entre las cuales la más obvia es el desgaste de la rentabilidad, pueden estimular mejoras de la eficiencia. Los siguientes son los principales desencadenantes determinados a través del análisis:

- ***Volúmenes en descenso:*** Además de la pérdida en ingresos, los volúmenes en descenso hacen subir los costes unitarios al afectar a la distribución de los costes fijos en los volúmenes. Esta disminución del volumen es producida o bien por los productos y/o servicios de sustitución, o por la pérdida de cuota de mercado a causa de la competencia acrecentada de otros operadores. (Sin embargo, en países como Grecia, los volúmenes han aumentado en un 30 % en los 6 últimos años.)
- ***Potencial para el incremento de la Productividad.*** Operadores históricamente menos eficientes pueden verse obstaculizados por procedimientos pesados y costosos, además de sus ineficiencias inherentes que pueden ser suprimidas a través de la mejora de procesos y/o tecnologías
- ***Limitación de la Rentabilidad:*** algunos operadores no pueden ser rentables, en cuyo caso deben preverse mejoras de la eficiencia si el operador (y el propietario subyacente) desean volver a la rentabilidad

- **Proximidad de la ATM:** ante la prevista ATM, la mayor parte de los operadores postales han tomado medidas con el fin de enfrentarse a la amenaza potencial de la apertura del mercado y a la consiguiente competencia futura intensificada
- **Nuevas Tecnologías:** el concepto de tecnologías nuevas y de mejor relación coste-prestaciones puede, desde luego, adoptarse y con ello mejorarse la eficiencia total
- **Calidad de servicio:** Las expectativas aumentadas en lo que respecta a la calidad del servicio (entrega en fecha determinada, servicios de valor añadido, ...) y las características de la demanda puedan provocar mejoras de la eficiencia

En última instancia, la decisión de iniciar un ejercicio de mejora de la eficiencia es siempre una reacción directa o indirecta a un problema de desgaste de la rentabilidad, sea preexistente o previsible. Las observaciones indican que una mayoría de PSUs invoca la proximidad de la ATM como el desencadenante principal para el lanzamiento de sus iniciativas de eficiencia.

2.2.2.3 Conclusiones

La ATM como desencadenante de la eficiencia. La anunciada ATM ya ha provocado en la mayoría de los Estados Miembros y en sus PSUs la transformación de los Operadores postales en empresas eficientes constituidas en sociedades anónimas, ofreciendo servicios mejores y orientados al cliente. Dado el tamaño del empleo de los operadores postales, las inversiones requeridas en la nueva distribución y redes de ventanillas y el efecto emocional/político asociado a ventanillas postales y carteros, este proceso de cambio lleva ya muchos años. La calidad de servicio ha mejorado mientras que, al mismo tiempo, la rentabilidad ha aumentado, permitiendo OPAS (Alemania, Países Bajos, Austria en proceso).

El efecto social de esta evolución suele ser positivo para el empleo total del sector, pero la cualificación para el trabajo y las condiciones contractuales también pasan de puestos de funcionario público, de tipo más general, a funciones más especializadas, de administración a ventas y entrega flexible. Los PSUs más avanzados ya introducen cada vez más estas nuevas formas de contratos flexibles en la entrega, los que aún no están allí se enfrentarán a una dura competencia por parte de los nuevos competidores, en particular en las áreas atractivas.

(ver Secciones 4.4 y 5.2.3.3 para más detalles)

2.2.3 El Efecto de la Obligación de Servicio Universal (USO)

2.2.3.1 Introducción

La definición del ámbito de la OSU sigue siendo una de las preguntas más complejas al evaluar los efectos de la ATM. La OSU es el resultado del derecho de los usuarios a beneficiarse de servicios postales en un contexto donde el tráfico postal todavía constituye un canal de comunicación esencial.

En su origen, los principales objetivos al definir la OSU eran asegurar la prestación de servicios postales a un nivel de calidad predefinido, accesible a todos a través del territorio de UE de forma permanente, transparente y no discriminatoria, bajo el control de un organismo independiente y a precio asequible.

Durante los últimos 20 años, la Comisión Europea ha trabajado sobre el marco regulador del sector postal con vistas más recientemente a la Total Realización del Mercado Interior de los Servicios Postales. La primera etapa del desarrollo de la política postal europea fue el Libro Verde publicado en 1992. La Primera Directiva Postal (97/67/CE) que siguió en 1997 esbozó la base de los Servicios Postales universales. Esta Directiva ha sido enmendada en 2002 por la Segunda Directiva Postal (2002/39/CE).

Esta Segunda Directiva postal no trajo ninguna modificación al ámbito o las características de los Servicios Postales Universales, salvo en lo referente a la reducción progresiva del área reservada. El área reservada, según la definición de la última Directiva, se limita a los envíos de correspondencia que pesen menos de 50 gramos y cuesten menos de 2,5 veces la tarifa básica a partir del 1 de enero de 2006 y no trata de actividades corriente arriba.

2.2.3.2 Conclusiones Principales, Diversidad y Sensibilidad

Definición del ámbito de la OSU - Productos que se encuentran dentro del ámbito de la OSU

Según la Directiva, el ámbito de OSU abarca envíos postales, envíos certificados y envíos asegurados, lo que cubre productos de una amplia gama desde envíos de cartas a la paquetería pasando por periódicos y publicaciones periódicas. Como se ha observado durante las entrevistas, el ámbito de los productos de la OSU varía de un país a otro, pero existe una tendencia general hacia una operación de alcance mundial que tiende a reducir el ámbito de la OSU.

Al evaluar los productos postales cubiertos por la OSU, la definición de envíos postales no siempre abarca los mismos envíos que los que son listados en la Segunda Directiva. Por ejemplo, la definición de envíos postales hasta 2 kilogramos puede ser interpretada de una manera más restrictiva, es decir, como envíos de correspondencia o por el contrario como la gama completa de envíos, a saber, correo con dirección, catálogos, folletos, periódicos y publicaciones periódicas.

El margen de maniobra permitido por la Directiva con respecto al límite de peso ascendente para la paquetería permite a los países establecer en su mercado interior unos límites que se diferencian de los de otros países. Sin embargo, el límite de peso superior entre todos los países para el correo transfronterizo de

entrada debe ser igual a 20 kilogramos, como parte de la obligación de UPU de aceptar envíos postales transfronterizos de entrada.

La adaptación del ámbito de productos de la OSU podría resultar más deseable en el contexto de una segmentación por clientes más detallada (C2C, C2B, B2C, B2B). El objetivo principal de la OSU es asegurar que cada usuario pueda beneficiarse de una prestación permanente de servicios postales de una calidad definida, a precios asequibles y en todas las partes del territorio completo, pero segmentos diferentes podrán beneficiarse de adaptaciones diferentes.

El caso concreto de la entrega de periódicos y publicaciones periódicas es digno de mencionar. La inclusión o no en el ámbito de productos de la OSU varía ampliamente de un país a otro. Realmente, países tales como Francia, Italia, Finlandia, Alemania, Dinamarca, han incluido periódicos y publicaciones periódicas en el ámbito de la OSU y en ciertos casos, está prevista una importante subvención estatal para cubrir los costes correspondientes (como en el caso de Francia, Italia y Bélgica)

Frecuencia de entrega

Parece ser que la frecuencia de entrega es un aspecto muy sensible de la OSU en la Unión Europea. La mayoría de la bibliografía referente a la OSU se centra en los aspectos relativos a la entrega en el acceso a los servicios postales (recepción) aunque ello incluya tanto la recepción como el envío del correo. Uno de los motivos aducidos para justificar dicha atención es que la entrega supone una gran parte de los costes de los operadores postales.

Aunque el mínimo exigido por la Directiva sea una entrega cada día laborable (equivalente a 5 entregas por semana), las regulaciones nacionales de gran número de países imponen a sus operadores 6 entregas por semana.

Por un lado, exigir frecuencia de entrega de 5 días por semana, teniendo en cuenta el principio de uniformidad, forma parte de la carga que recae sobre los operadores postales, dado que determinados países tienen raras particularidades que afectan directamente a los servicios postales, como la geografía en Grecia.

Por consiguiente, mantener o aumentar el nivel actual de frecuencia de entrega aumentaría la probabilidad de que los costes de la OSU no sean cubiertos completamente (saldo a financiar). Según un estudio⁷ realizado por K. Bergum sobre el cálculo de costes de la carga de la OSU, los costes principales generados por la OSU se deben a la combinación de uniformidad y costes correspondientes a la frecuencia de entrega.

Por otra parte, desde un punto de vista económico, toda reducción de la frecuencia de entrega tendrá un enorme efecto sobre el plan comercial de los operadores de la OSU, que continua siendo parcialmente imprevisible. El saldo ha de hacerse por consiguiente a dicha reducción de la frecuencia de entrega. Considerar el ciclo de rotación como potencialmente reducido sigue siendo un tema crítico dado que los

⁷ K. Bergum, "La Obligación de Servicio Universal: una Perspectiva Estratégica sobre el Nivel de Servicio y Cálculo de Costes de la Carga de la OSU – La Experiencia Noruega" (2002)

costes correspondientes no podrían disminuirse de la misma manera. Ha de encontrarse un equilibrio entre los sobrecostes generados en la frecuencia de entrega de alto nivel y uno inferior.

Opiniones sobre la frecuencia de entrega

Las entrevistas con las diferentes partes interesadas en la actividad postal también nos muestran que no siempre se requiere un servicio de entrega con alta frecuencia. Realmente, los servicios de marketing directo y las actividades de venta a distancia que remiten principalmente publicidad directa (correo no relativo a operaciones comerciales) no consideran que sea obligatoria la alta frecuencia de entrega (5-6 repartos por semana).

Esta categoría de grandes remitentes valora altamente la entrega en fecha determinada para una parte del correo que expiden (por ejemplo, los catálogos de venta a distancia que preferentemente deben entregarse en viernes o en sábado). Por otro lado, algunos ORN temen a la discriminación que se producirá entre la gente que vive en áreas densamente pobladas y aquella que vive en áreas escasamente pobladas.

Esta necesidad particular del segmento de mercado de los grandes remitentes de publicidad directa representa para los nuevos competidores una buena oportunidad comercial de introducir en el mercado productos específicos y niveles de calidad más altos. La mayor parte de los remitentes de grandes envíos entrevistados se plantearían seriamente un cambio de proveedor de servicios postales si se mejorase la calidad de la entrega. A pesar de lo que se suele afirmar al considerar la apertura del mercado, el posible precio más bajo del nuevo proveedor no constituye en absoluto un criterio principal para cambiarse.

Además, debido al mayor desarrollo de los servicios rápidos de sustitución (correo electrónico, telecomunicaciones...), para ciertos clientes una alta frecuencia de entrega no aporta ya ningún valor adicional.

En países como Francia, se incluyen en la entrega los periódicos que han de repartirse 6 veces por semana.

La Directiva también impone una recogida y una ronda de entrega todos los días laborables, al menos 5 días por semana. Tras evaluar la situación en los países europeos, las entregas semanales varían desde 5 a 6 rondas por semana.

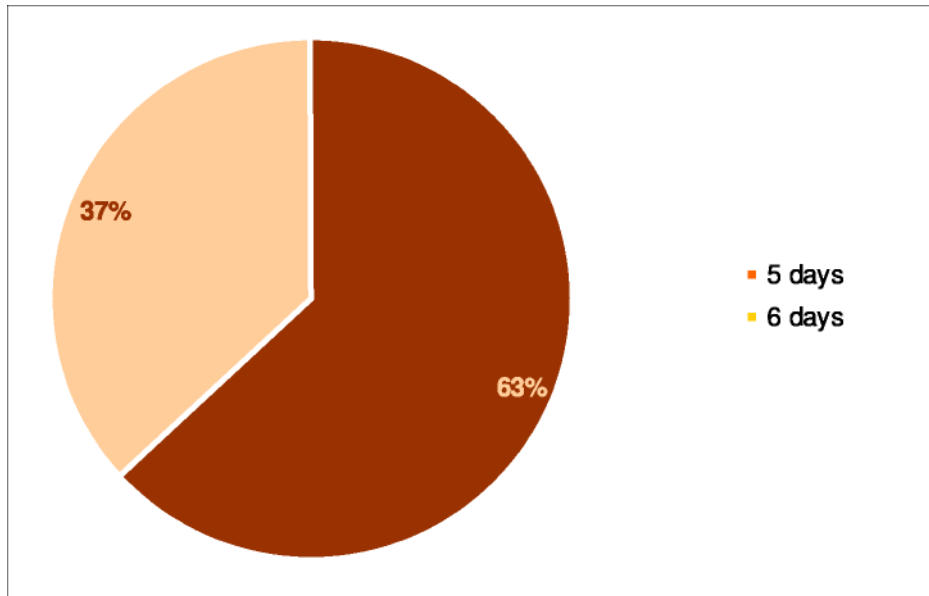
Un argumento que funciona a favor de las 6 entregas por semana es que eso se considera una ventaja competitiva ya que el correo puede distribuirse a los hogares cuando la gente está libre y disponible.

En ciertas áreas remotas particulares de Finlandia y Noruega, debido a características geográficas específicas, se ha reducido excepcionalmente la frecuencia. Tales casos siguen siendo marginales.

Puede extraerse un comentario general a partir de las entrevistas con los PSUs en el sentido de que no está claro que una eventual reducción del número de entregas semanales aligerase el coste total de la

distribución. Además de esto, en el caso de una reducción de la frecuencia, las normas de calidad de servicio ligadas al ritmo de la entrega ya no podrían alcanzarse más.

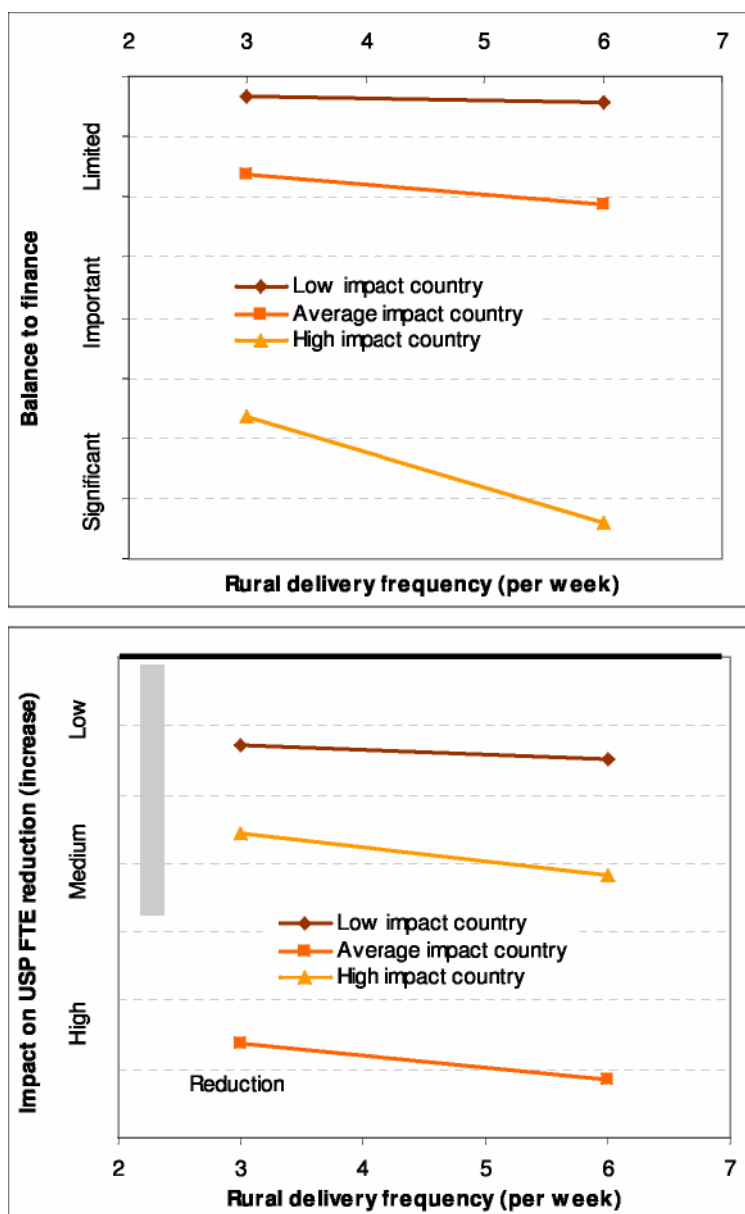
Figura 32: Distribución de países entre frecuencias de entrega semanales



Una reducción de la frecuencia de entrega en el área rural es una de las opciones consideradas. Una reducción de la frecuencia de entrega de 6 a 3 en el área rural reduciría el saldo a financiar para cada tipo de países (LoC, AvC, HiC) puesto que se reducirán los altos costes generados en el área rural. En el caso de los titulares que presten el SU, esto debería ayudarles a contrapesar la pérdida de cuota de mercado en el área urbana.

Sin embargo, el efecto en HiC tiene más consecuencias debido al bajo volumen del área rural en tales países, lo que genera un coste diferencial incrementado entre área urbana y área rural. La frecuencia de entrega en el área rural constituye, en términos de coste del equilibrio de la OSU, el impulsor principal que ha de financiarse.

Figura 33: Sensibilidad del saldo a financiar y del número de FTEs del PSU para la frecuencia de entrega rural



Accesibilidad y Densidad de Ventanillas

Como se define en la Directiva, la accesibilidad al Servicio universal ha de tener en cuenta las necesidades de los usuarios. En un mercado totalmente competitivo, tales consideraciones suelen estar directamente integradas. Sin embargo, la situación actual en Europa muestra numerosos sesgos en el uso de tales conceptos. La dificultad principal es garantizar un equilibrio entre accesibilidad y rentabilidad de la red.

En el ámbito europeo puede observarse cómo muchos PSUs disminuyen sus costes de red mediante la reducción del número de puntos de acceso clásicos (buzones públicos y oficinas de Correos clásicas). A la inversa, se desarrollan nuevas soluciones con el fin de mantener un determinado nivel de cobertura mediante la franquicia, el desarrollo de puntos postales, etc.

Financiación de ventanillas: la alternativa francesa

En lo referente a la financiación de las ventanillas, vale la pena mencionar el ejemplo francés: la reciente ley en materia de regulación de los servicios postales declara que el operador postal nacional (La Poste) contribuye al desarrollo del territorio regional a través de su red de oficinas de correos. La autoridad en Francia confiere, por lo tanto, a La Poste un papel en el mantenimiento y el desarrollo de las regiones, tanto social como económicamente.

Este subconjunto de la OSU está financiado mediante un fondo especial aportado por el Estado y los municipios. Tal financiación y separación alternativas en los objetivos de la OSU distinguiría claramente el papel de la red de oficinas de correos como consolidador social y económico de las regiones rurales, de su papel funcional como punto de acceso a la red postal.

La definición de las normas de acceso a las ventanillas postales difiere de un país a otro. Puede observarse, no obstante, cómo la frecuencia de admisión y entrega, la accesibilidad geográfica a la oficina de correos (densidad mínima de la red postal, nivel de franquicia de la actividad, etc.) y la accesibilidad en el tiempo (horas de apertura) parecen ser las características críticas al evaluar el alcance de la OSU.

También se han fijado ciertas restricciones sobre el porcentaje de ventanillas franquiciadas. Por ejemplo, el número mínimo de ventanillas que deberían explotarse por el personal de Deutsche Post AG es equivalente a 5.000 emplazamientos fijos. Francia prepara normas relativas al número mínimo de ventanillas basándose en la cobertura demográfica, normas de distancia máxima y tipos de asentamiento/municipio (Francia).

Figura 34: Distribución de países a través de las gamas de densidades (geográficas) de ventanillas postales

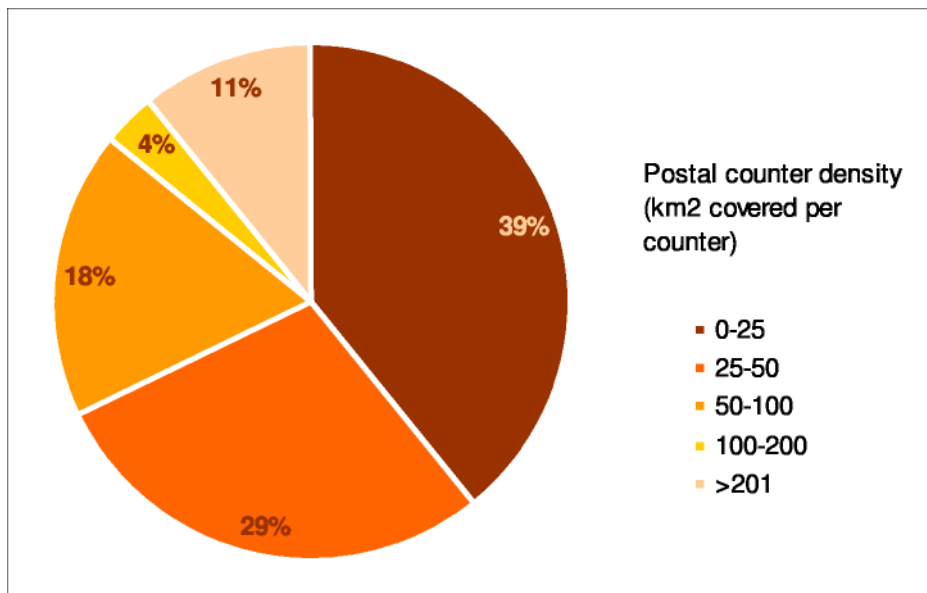
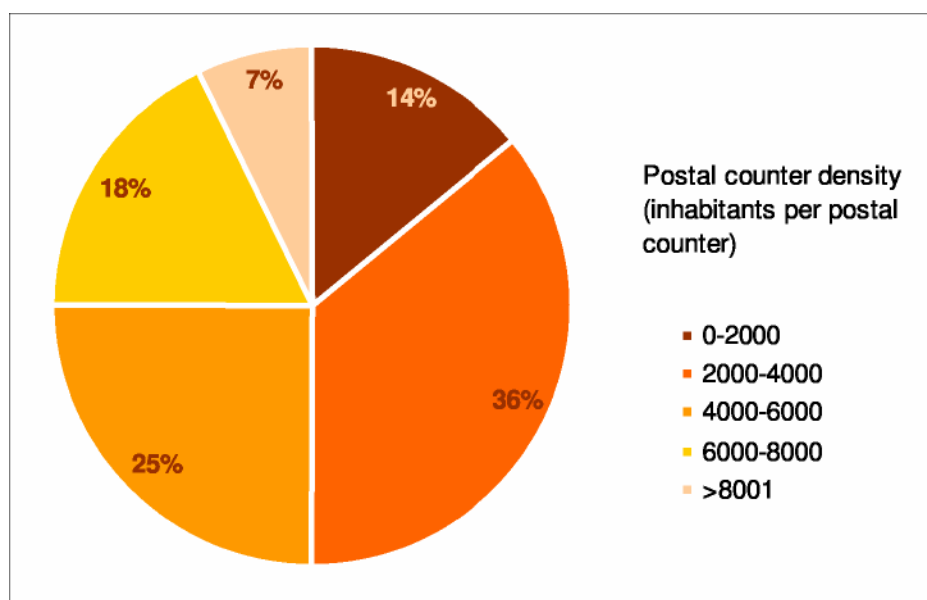


Figura 35: Distribución de países a través de las gamas de densidades (por habitantes) de ventanillas postales



En Suecia, por ejemplo, se ofrecen servicios postales en numerosas tiendas, supermercados y gasolineras. Sin embargo, la calidad de servicio es bien percibida por sus clientes. La red postal se considera como una ventaja competitiva para el PSU, más que como una responsabilidad.

Determinación de Precios

Dado que esta cuestión está sujeta a interpretación, el tope de precios (asequibilidad) ha sido interpretado muy ampliamente a través de los países europeos. Estos imponen el precio uniforme, que es distinto, y simultáneamente regulan la tarifa de sellos para la correspondencia de cartas individuales.

Es previsible que, debido a una liberalización del mercado, los precios de los productos postales estarán más directamente relacionados con sus costes ocultos, con diversos interesados en la actividad postal y con el valor para los diversos segmentos de clientes.

Además, se espera que debido a la presión competitiva disminuyan los precios de los segmentos de productos, donde se supone que la competencia es importante. Por otra parte, probablemente no disminuirán los precios aplicables en segmentos de productos donde existe un nivel de competencia bajo, aunque no se excluye un posible aumento.

Por consiguiente, la supresión de la uniformidad de precios afectará probablemente a un área particular de productos, es decir, al correo de alta calidad de los consumidores y al correo comercial individual. El correo masivo no debería verse afectado por tales movimientos de precios, sino que permanecería estable o bajaría, dependiendo de la presión competitiva. El ejemplo de la liberalización en Suecia muestra aumentos de precio del 90% para la correspondencia de cartas individuales, incluido el efecto del IVA, pero las tarifas resultantes todavía se encuentran dentro de la media europea. Por contraste, los volúmenes de correo masivo han disminuido en un 40 %.

En la actualidad, modificar la fijación de precios suele requerir el acuerdo del Organismo regulador nacional. Actualmente, casi todos los Estados Miembros tienen su propia definición de lo que significan para el usuario postal unos precios asequibles. El cuadro siguiente proporciona el precio de la carta ajustado para la paridad de poder adquisitivo.

Partiendo de unas características de red física "estándar" (es decir, el coste de producción por unidad estándar), las limitaciones "estándar" de OSU y el hecho de que el PSU equilibre sus cuentas (teniendo en cuenta la subvención RA) mediante una tarifa media regulada (con el precio del primer tramo como sustituto), la tarifa del primer tramo, a continuación, es también un sustituto para medir la eficiencia del PSU.

Figura 36: Ajuste para la paridad del poder adquisitivo en el precio de las cartas⁸

PAÍS	PRECIO EN PPA
Polonia	1
Eslovaquia	0,85
Hungría	0,71
Italia	0,68
Grecia	0,67
Lituania	0,67
Portugal	0,64
Finlandia	0,62
Noruega	0,59
Austria	0,57
Francia	0,57
Suecia	0,56
Alemania	0,55
Bélgica	0,54
Letonia	0,54
Estonia	0,53
República Checa	0,52
Dinamarca,	0,51
Suiza	0,51
Luxemburgo	0,48
Reino Unido	0,47
Irlanda	0,45
Chipre	0,43
Holanda	0,4
España	0,35
Eslovenia	0,3
Malta	0,26
Promedio (Excluidos Nuevos Estados Miembros)	0,54
Promedio (Incluidos Nuevos Estados Miembros)	0,55

Los precios ajustados para la paridad de Poder adquisitivo son un indicador equitativo de los niveles de precios a través de países.

Las Directivas europeas no exigen el principio de uniformidad. Según la regulación europea, la fijación uniforme de precios podría imponerse en caso de que los organismos nacionales asumieran que esta es la medida de ámbito nacional necesaria para mantener el equilibrio del mercado. Puede observarse que casi todos los PSUs aplican la misma tarifa nacional para la correspondencia de cartas (primera clase y segunda clase), y muchos de ellos hacen lo mismo también para el correo y la paquetería. La legislación nacional sobre uniformidad no siempre existe en cada país o es restringida. La ley postal 2005 en Francia limita la obligación de uniformidad al correo de pieza única en el área reservada.

Dado que la asequibilidad (tope de precio) supone una limitación con un gran efecto sobre el saldo del PSU que se habrá de financiar, se ha simulado que se permite al PSU aumentar sus tarifas para cubrir sus costes: en primer lugar sólo para el grupo de Clientes de negocios (grandes empresas y organismos

⁸ “Precios de la Carta en Europa” Deutsche Post World Net (2005)

públicos), y luego para todos los clientes de los tipos B y C. Considerando el resultado del saldo a financiar con tarifas constantes bajo la ATM, el gráfico siguiente muestra que permitir libertad comercial para el segmento B en el mercado tendría distintos efectos dependiendo del grupo de países estudiados, creciendo desde grupos LoC a HiC. Los efectos serán imperceptibles para países LoC, y permanecerán limitados para los AvC. Por otra parte, pueden esperarse efectos importantes sobre países con características similares al país HiC. Para países HiC, los aumentos de precio, tanto para segmentos de mercado B como para C, darían como resultado una reducción importante del saldo a financiar (y como se muestra a continuación) también importantes aumentos de precio en los segmentos afectados.

Figura 37: Sensibilidad del saldo a financiar a una relajación de las limitaciones de precio fijo

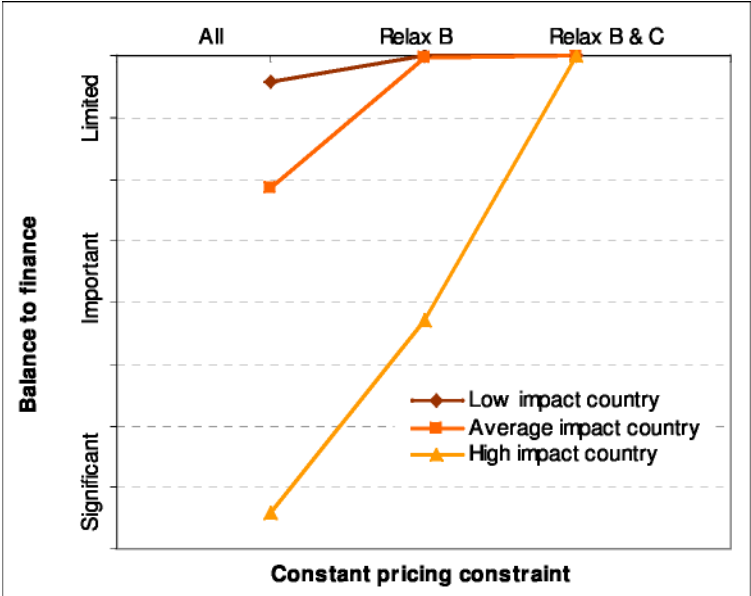
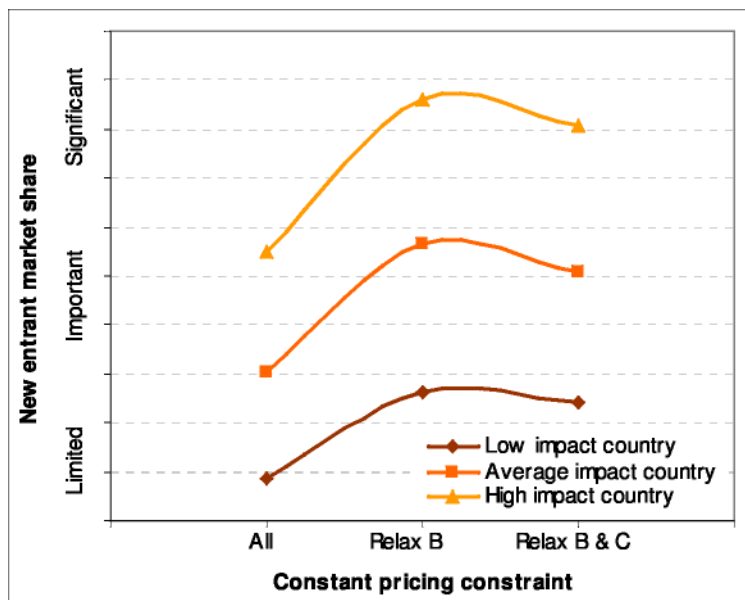
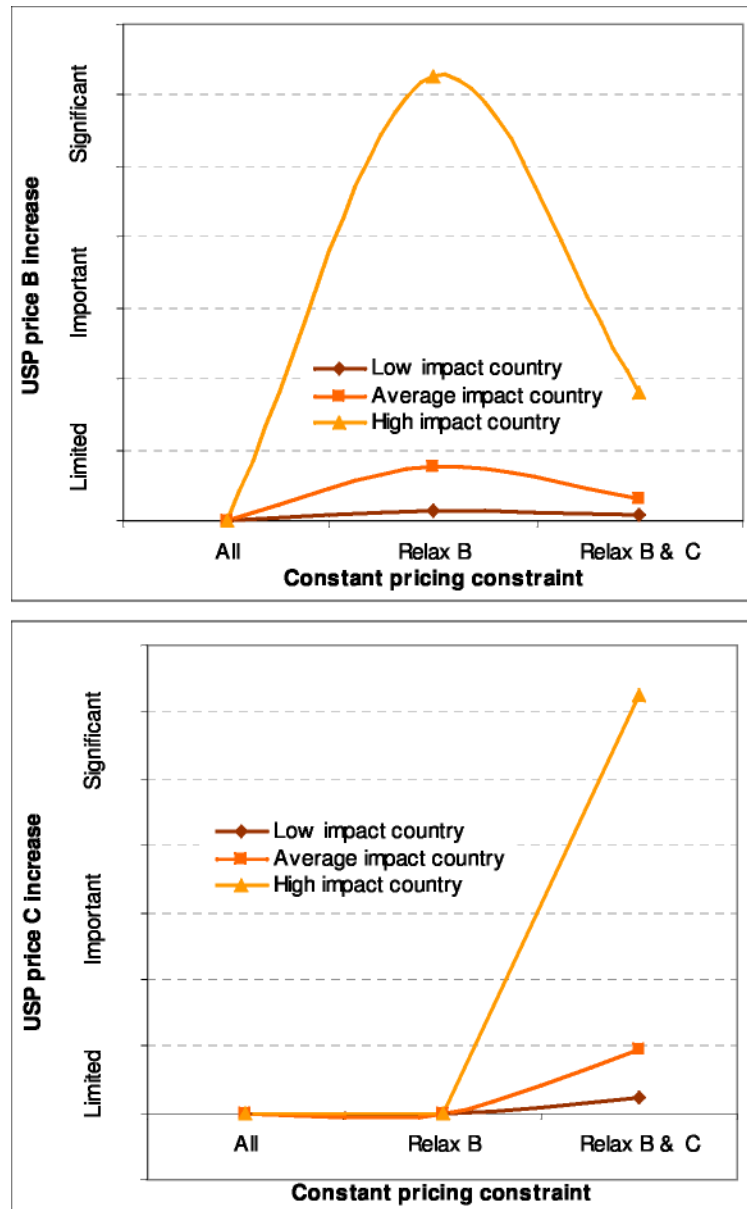


Figura 38: Sensibilidad de la cuota de mercado del nuevo competidor a una flexibilización de la limitación de fijación de precio constante



En caso de flexibilizarse la limitación de precio constante, tanto para segmentos de clientes B como C, es de esperar que el PSU reaccione con un fuerte aumento de sus precios en ambos segmentos en el tipo de país HiC. En comparación, los aumentos de precio requeridos para las operaciones de equilibrio financiero para LoC y AvC serían más moderados según el modelo.

Figura 39: Sensibilidad de los precios del PSU para cuotas de segmentos de clientes B como C, ante una flexibilización de la limitación de precio constante (asequibilidad).



Si se supone la flexibilización de la limitación de precio constante para clientes B, se advierte que tal flexibilización tendrá un efecto importante en los precios del PSU para los clientes B, dado que la flexibilización de la limitación de precio constante sobre los clientes B y C tendrá un efecto inferior sobre los precios del PSU para clientes B, ya que el PSU absorberá el saldo financiero negativo mediante el aumento de precios para los clientes C.

Finalmente, siguiendo los resultados del modelo, suprimir la limitación de la fijación de precio constante (asequibilidad) permitirá el desarrollo de una red alternativa en áreas rurales en cada país representativo.

La uniformidad de la fijación de precios es, con la frecuencia de entrega, un factor crítico en el proceso del negocio postal. Esto puede dificultar seriamente la apertura total del mercado.

Ha de hacerse una diferenciación entre el correo de pieza única y el correo masivo. Relajar la uniformidad resulta crítico para el correo masivo, permitiendo diferencias de precios para urbano y rural, dependiendo de la distancia. Además, flexibilizar la uniformidad en la fijación de precios aumentará la importancia de otros principios generales de fijación de precios como transparencia y principios de no discriminación.

Con respecto a la correspondencia de cartas individuales, desde una perspectiva teórica, una supresión de la uniformidad permitiría a los operadores postales desarrollar más su fijación de precios basada, por ejemplo, en la distancia o en el área geográfica. Pero, desde una perspectiva práctica, una supresión de la uniformidad también generaría ciertos costes suplementarios, en términos de educación y cumplimiento. Otra posibilidad podría ser la instauración de distintas tarifas basadas en el nivel de rentabilidad de las rutas. Sin embargo, tal aplicación práctica aumentaría considerablemente la complejidad de los servicios postales y probablemente ampliaría las obligaciones de los sistemas postales. En este punto, no está claro si los ingresos adicionales van a ser compensados o no por los costes de transacción adicionales que produciría una modificación de la uniformidad.

La supresión de la uniformidad en los segmentos de clientes B y C generará unos precios del PSU más altos para clientes B en el área rural y bajará precios para clientes B en el área urbana. La financiación los servicios postales del área rural mediante el área urbana ya no se necesitará más. El área urbana será menos afectada por los nuevos competidores debido al hecho de que los PSUs serán más competitivos. El efecto total estará positivamente correlacionado con el tamaño del área urbana.

Calidad de servicio

Prácticamente, todos los países tienen normas de calidad basados en los estándares de calidad transfronterizos intracomunitarios. En algún caso, el titular experimenta ciertas dificultades para respetar las normas incorporadas a la regulación de cada Estado Miembro. Es también responsabilidad de cada Estado Miembro disponer la supervisión independiente de los estándares de calidad del Servicio universal y la publicación de los resultados.

La calidad produce un efecto inmenso sobre los costes, en particular por la entrega en áreas remotas, pero la automatización solicitada para lograr estos objetivos se ha puesto en práctica, o está en proceso de ser puesta en práctica, tanto para evitar la sustitución como en previsión de la ATM.

En cuanto a la calidad de los servicios y la satisfacción del cliente, se han adoptado varias medidas para tratar este problema clave. Desde una perspectiva de satisfacción del cliente, los reguladores nacionales han obligado a sus operadores postales a tener en cuenta los problemas de los consumidores mediante una supervisión activa de sus relaciones con los clientes. Esto se ha hecho mediante una evaluación más general de los servicios ofrecidos por los operadores postales en el contexto de la OSU y suele estar incluido en los contratos de gestión de los operadores postales.

2.2.3.3 Conclusiones

- **La OSU como una calidad garantizada.** La OSU, tal como la definen las Directivas, ejercía hasta ahora un efecto positivo sobre la calidad de servicio. Los Estados Miembros consiguen a veces excepciones a estas normas, por ejemplo para la frecuencia de entrega en áreas remotas, como en Grecia Pero la mayoría de los Estados Miembros pusieron en práctica una OSU con una definición más amplia que la ofrecida en la Directiva de UE, en especial en cuestiones como ventanillas, frecuencia de entrega, y uniformidad de las tarifas. Esto solía justificarse por una tradición de administración pública, y numerosos funcionarios públicos.
- **La OSU como una adaptación a las necesidades del cliente** En un entorno de mercado abierto, la OSU debe definirse contemplando las expectativas de los clientes (tanto remitente como receptor), así como los costes económicos. De hecho no existe necesidad alguna de una obligación, siempre que el mercado preste el servicio esperado, pero esta obligación en principio tiene un coste. Algunos argumentan que la OSU, con su red y su frecuencia de entrega, también representa una ventaja competitiva.
- **OSU contra libertad comercial.** Los Estados Miembros deben ser muy cuidadosos al reducir la OSU, pero deberían dejar al PSU una mayor libertad comercial en el modo de poner en práctica la OSU. Las ventanillas tienen que ser accesibles, lo que puede lograrse subcontratándolas o compartiéndolas con servicios financieros. La uniformidad de tarifas podría mantenerse para la correspondencia de cartas individuales, por motivos prácticos, pero debería suprimirse para el correo masivo.

2.3 Competidores y Nuevos Participantes en el Mercado

En varios países, la competencia lleva presente algún tiempo en los distintos segmentos del mercado postal. Los principales segmentos del mercado postal que han atraído el interés de la competencia incluyen el reparto de periódicos y de prensa en general, el correo masivo en general (por encima de los límites del área reservada y la publicidad directa en países donde no es área reservada), los productos de entrega en fecha determinada, y desde luego el correo sin dirección (aunque no sea percibido como parte del mercado postal).

Se puede observar cómo las estrategias de entrada difieren ampliamente de un país a otro. El origen del desarrollo de la competencia se extiende desde el negocio de la logística, que se diversificó en el negocio de correo (por ejemplo, BD en Bélgica) al nuevo competidor puro (por ejemplo, Sandd en Países Bajos) o al desarrollo desde un grupo editorial (por ejemplo, Adrexo en Francia). Todos estos actores se sintieron atraídos hacia el mercado postal al encontrar oportunidades comerciales. La estrategia abierta de Sandd consiste en "*penetrar el segmento mina de oro del mercado*" mientras que otro operador quiere comprar un "*operador postal de extremo a extremo que establezca un servicio integral*", es decir, desde el diseño e impresión a la entrega final.

En un contexto de volúmenes totales de correo que disminuyen y volúmenes de publicidad directa ligeramente crecientes (dependiendo del mercado, por supuesto), los actuales competidores dominantes confían para su desarrollo en el crecimiento de la publicidad directa como medio de comunicación publicitaria y en la captura de las cuotas de mercado del titular. Algunos competidores afirman que todavía podrían prosperar en un mercado de crecimiento cero limitándose a conquistar cuota de mercado del PSU.

El mercado típico para los competidores es el correo masivo (preclasificado o no) entregado en las zonas urbanas o interurbanas. Por supuesto, el correo sin dirección continua bien representado en el producto ofrecido así como la distribución de periódicos.

Además de la obvia supresión del área reservada, la mayoría de los competidores sondeados por las entrevistas mencionan las siguientes barreras principales de entrada al mercado postal:

- Acceso insuficientemente regulado a la RPP;
- Práctica de dumping en los precios por el operador titular;
- Exención de IVA de los operadores postales
- Acceso a base de datos de direcciones (cambio de dirección, re- expedición, acceso a Apartados. Postales);
- Acceso a buzones (códigos digitales o claves);
- Estándares (clasificación, direcciones)
- Programas restrictivos de obtención de licencias;
- Acceso a las condiciones de acuerdos de Gastos Terminales (Reías III);

Vale la pena mencionar que una inmensa mayoría de competidores prevé que la ATM será una oportunidad comercial para crear empleo en el sector postal. Este optimismo contrasta con la impresión general de que

los PSUs sufrirán, tanto por la reducción total de los volúmenes de correo como por la captura de cuotas de mercado por los nuevos competidores.

Los competidores del sector postal se adaptan rápidamente a las necesidades del cliente. Por ejemplo, después de un estudio de mercado, CityMail de Suecia ajustó su oferta y redujo el ámbito de productos mediante la eliminación de la distinción entre el correo de Primera (nocturno) y de Segunda Clase.

Algunas características de la OSU como la frecuencia de entrega no son consideradas por la mayor parte de los competidores como esenciales para el servicio postal. Realmente, estos operadores insisten más en la entrega en día determinado que en la frecuencia. Tal característica de producto alternativo permite a sus clientes seleccionar mejor el público al que se dirigen (por ejemplo, entregando el correo durante el último día de la semana para asegurar la atención durante el fin de semana) y planificar mejor dentro de sus organizaciones (por ejemplo, la disponibilidad de servicios de atención al cliente en la actividad comercial de venta por correo)

La mayoría de los nuevos operadores/competidores también se diferencian a si mismos de los operadores postales titulares mediante la propuesta de una fijación de precios más atractiva, pero con utilización de avanzadas bases de datos de direcciones.

Del lado del cliente, la inmensa mayoría de los clientes de empresas de mailings que han sido entrevistados cifran sus esperanzas en la apertura del mercado postal dado que todos están convencidos de que la ATM inducirá descensos de precios y una mejora de la calidad.

Esta creencia no es compartida por los representantes de los Clientes particulares dado que parecen ser más cautelosos al valorar las modificaciones de la calidad de servicio.

2. 4 Políticas de Regulación

Una evaluación exhaustiva de las fuerzas impulsoras que afectan a la introducción de la ATM requiere tratar también una gama más amplia de cuestiones relacionadas con la Política Reguladora y Estrategias del PSU, dado que pueden desarrollarse de forma anticipada o después de la introducción de la ATM.⁹

De hecho, evaluar el efecto de la ATM implica por un lado evaluar cómo los actores del mercado, PSU y nuevos competidores, evolucionan para adaptarse a la ATM, para entrar en un nuevo mercado o proteger sus mercados, y por otro cómo el entorno regulador disponga el escenario para dicha competencia.

Un ejemplo de cómo la política reguladora puede afectar a unas condiciones justas puede encontrarse en países donde, a diferencia de los limítrofes, no se hayan puesto en marcha proyectos para desregular el mercado. Esto constituirá una ventaja considerable para dicho operador nacional ya que impedirá la entrada en el mercado interior mientras que, al mismo tiempo, permitirá al operador competir en países vecinos ya abiertos a la competencia. En potencia, dicho margen temporal podría permitir a este operador nacional prepararse mejor para la próxima apertura de su mercado interior.

La Política Reguladora potencialmente puede levantar importantes barreras para la entrada a los mercados postales en juego. Entre ellas, las principales que pueden listarse son las siguientes:

Exención de IVA del PSU

Sobre la base de la 6ª Directiva del IVA y dependiendo de circunstancias nacionales, los PSUs están total o parcialmente exentos del IVA en lo que respecta a los Servicios universales. Por consiguiente, dependiendo de las tasas aplicables de IVA, las operaciones de los PSUs que están exentas de IVA se benefician de un diferencial de precios (para todos los clientes que están también exentos de IVA) directamente relacionado con la tasa de IVA aplicable a operadores y actividades postales no exentas. Por otra parte, los nuevos competidores no se benefician de la misma ventaja de IVA.

Este efecto positivo del que se benefician las actividades exentas de los PSUs está negativamente compensado por la limitada posibilidad de los PSUs exentos de IVA de reclamar el IVA sobre sus ingresos.

Sin embargo, en vista de la naturaleza del sector postal (de explotación intensiva de mano de obra), este segundo efecto negativo suele ser considerado como menos importante que el antiguo efecto positivo. Realmente, los clientes¹⁰ exentos de IVA pueden representar una parte importante de los volúmenes de correo del PSU ya que suelen incluir: organismos públicos, empresas de seguros, bancos, instituciones sanitarias, instituciones de beneficencia y el consumidor final (así como, en ocasiones, PYMES específicas).

Por tanto, en general, cuanto más amplia la exención de IVA del PSU y más altas las tasas de IVA, tanto más alta la ventaja competitiva de la que se beneficia el PSU por clientes exentos de IVA.

⁹ Observemos la revisión extensa del efecto de la política reguladora sobre los servicios postales europeos presentada en WIK (2005) a la cual remitimos al lector para análisis adicionales y extensos sobre el papel de la regulación postal antes y después de la ATM.

¹⁰ Ver la 6a Directiva del IVA para una lista completa de los servicios exentos de IVA

Postcomm calcula¹¹ que, por ejemplo, la ventaja de precios de Royal Mail, que está exento de IVA para todas sus actividades, se encuentra en la gama del 13% para clientes exentos de IVA.

La presencia de PSUs exentos de IVA sólo para algunos de sus productos y de los que por tanto se requiere que carguen el IVA sobre otros productos puede conducir a casos todavía más complicados y menos imparciales. Realmente, dependiendo de los casos, tal PSU puede estar exento de imponer el IVA sobre algunos de sus productos, manteniendo las ventajas hacia los clientes exentos, mientras que al mismo tiempo el PSU puede reclamar el IVA sobre todos o parte de sus ingresos, desapareciendo así la desventaja hacia los clientes no-exentos de IVA.

Finalmente, también habría que hacer hincapié en que la exención de IVA de un PSU potencialmente afectará también a las actividades del PSU que sean subcontratadas, ya que la subcontratación también puede afectar a su capacidad para reclamar el IVA.

Régimen restrictivo de obtención de licencias

A pesar de la apertura completa del mercado postal finlandés, Suomen Posti todavía posee prácticamente la totalidad del mercado (alrededor del 99 %). El esquema de licencias impone realmente una plena cobertura geográfica a los candidatos a nuevos competidores. Los costes de establecer una red que posibilitaría dicha cobertura son literalmente prohibitivos e indirectamente impiden toda entrada en el mercado. Un esquema similar de licencias se encuentra también en funcionamiento en Estonia.

Por otra parte, las barreras de entrada en Países Bajos son relativamente bajas al no requerir de los nuevos competidores que obtengan una licencia en este país. Aunque el mercado ya esté parcialmente abierto, TNT espera que en la ATM la mayoría de la entrada se produzca en el segmento de entrega de la publicidad directa en 2 días.

Acceso a buzones y a otros activos postales típicos

El buzón austriaco cerrado es un buen ejemplo de una barrera de entrada que impide unas condiciones justas en la competencia. Alrededor del 60% de los buzones de Austria son cerrados y sólo accesibles al operador titular que conserva las denominadas Llaves-z necesarias para tener acceso a los buzones. Hoy el competidor tiene que colocar el correo en una bolsa de plástico y colgarlo en la puerta de calle de cada hogar individual al que se entrega. La regulación reciente (Postgesetz) prevé que se conceda el acceso a buzones cerrados a los operadores postales privados antes del 1 de julio de 2006. Los costes de la modificación necesaria de los buzones (estimados en la gama de 40 euros por buzón), para permitir el acceso a varios operadores postales, serán soportados ya sea por el Correo austriaco (para edificios anteriores a 1972) o por el dueño del edificio.

La imposibilidad de acceso a los buzones por los nuevos competidores puede imponer desventajas adicionales para la competencia. Tales desventajas surgen, por ejemplo, del hecho de que el Correo

¹¹ Postcomm, Revisión del mercado competitivo, noviembre de 2005

austriaco entrega correspondencia sin dirección en los buzones cerrados (con un efecto superior al del correo sin dirección entregado en una bolsa de plástico fácilmente desechable).

Hasta ahora, tales desventajas no han sido reconocidas como una infracción del derecho de la competencia. Sin embargo, el gobierno austriaco, que admite la existencia de una situación desequilibrada, estudia en la actualidad una nueva reglamentación postal que restringiría la entrega en buzones cerrados solo al correo con dirección.

Al lado de la restricción típica y obvia del acceso a los buzones presentados más arriba, también suelen mencionarse otras restricciones de acceso que impiden o limitan la entrada de nuevos competidores, como las que se muestran en la figura siguiente¹².

¹² Ecorys 2005

Figura 40: Barreras para la entrada en el mercado



2.5 Análisis del Efecto Conjunto sobre Países Representativos

Como se ha indicado en la Sección 2.1, los efectos de introducir la ATM en los tres Países Representativos, tal como se ha definido en el Cuadro 1, varía considerablemente en función de sus perfiles.

Después de la descripción en la sección anterior de los principales impulsores que afectan a la introducción de la ATM, esta sección se centra en el efecto conjunto de diversas fuerzas impulsoras que caracterizan simultáneamente a cada mercado postal y a su PSU.

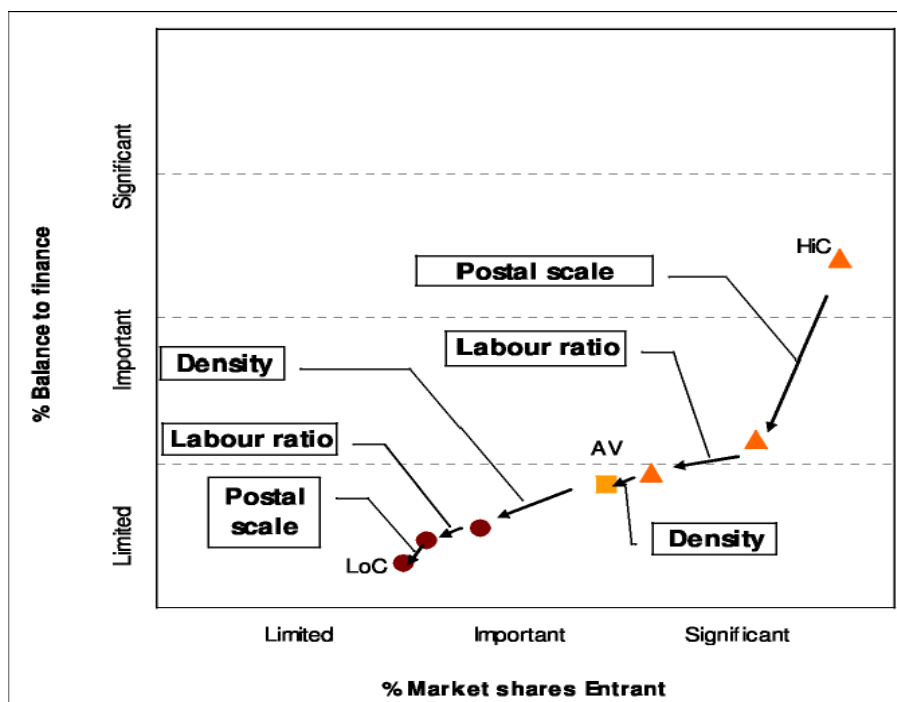
La importante diversidad entre mercados postales es, como ya se ha indicado, uno de los principales elementos a tener en cuenta al evaluar el efecto de introducir la ATM.

La figura siguiente ilustra la sensibilidad de cada uno de los países cuando se cambia el valor de uno de los parámetros claves que caracterizan un País Representativo (por ejemplo, HiC) al valor del mismo parámetro correspondiente a otro País Representativo (por ejemplo, LoC), estos 3 parámetros claves son:

- Índice de costes laborales
- Escala Postal, y
- Tasa de Urbanización (densidad)

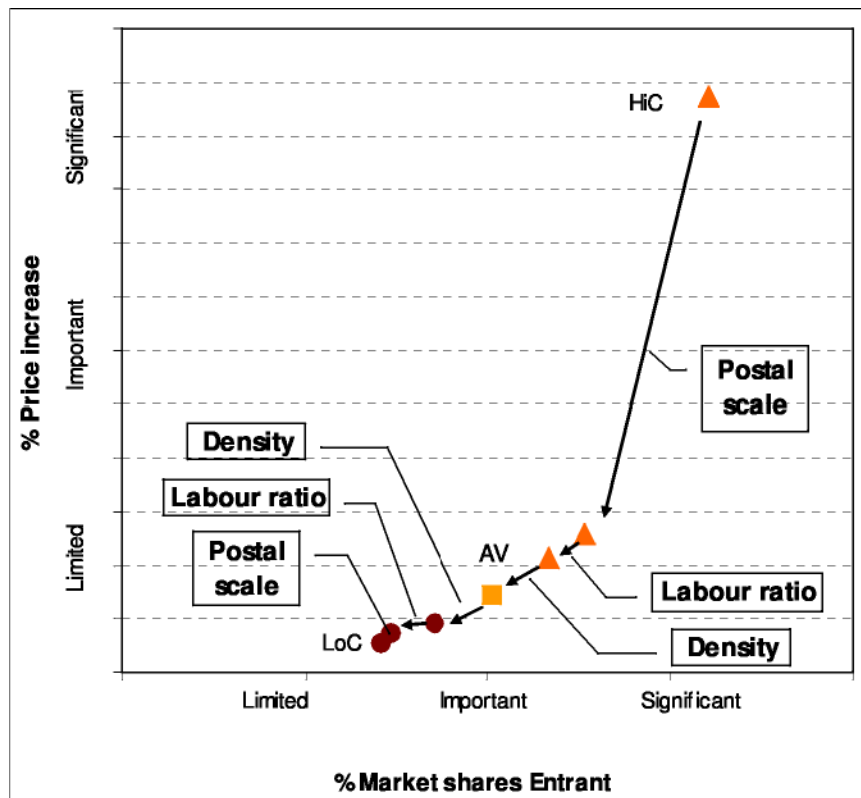
La figura siguiente indica el camino seguido al cambiar sucesivamente cada uno de estos tres parámetros claves que caracterizan a un País Representativo, cuando se ve enfrentado a la ATM y con la limitación de un tope de precios (asequibilidad), definido en estos ejemplos como un tope para las tarifas unitarias del producto impuestas a los PSUs.

Figura 41: Efecto conjunto y relación entre Países Representativos (ATM con asequibilidad)



La figura siguiente complementa la anterior. Indica la misma relación entre los tres Países Representativos previstos, estando estos países enfrentados esta vez a la ATM con libertad comercial. En otras palabras, en este caso el PSU será por definición libre de establecer tarifas a los niveles de los costes: Reduciéndose por consiguiente a cero su Saldo a financiar y siendo substituido por un aumento de tarifas en comparación con las tarifas pre-ATM.

Figura 42: Efecto conjunto y relación entre Países Imaginarios (ATM con libertad comercial)



Pueden hacerse los comentarios siguientes:

- Efecto de escala postal: efecto potencialmente muy importante de la escala postal para los países más sensibles (HiV), el efecto del mismo impulsor parece mucho menos importante por término medio a escala postal entre elevada y media. Por consiguiente, se debería ser especialmente cuidadoso con un mercado con una escala postal entre baja o muy baja. No deberían regatearse esfuerzos para desarrollar estos mercados, que beneficiarán a los clientes y al mercado de los servicios postales en general.

- Efecto de Índices de costes laborales y Densidad postal (Tasa de urbanización): para ambos parámetros, la sensibilidad parece similar cuando nos trasladamos del país HiC hasta países AvC como desde países AvC a países LoC. Además, el efecto "acumulativo" que conlleva la reducción del Índice de costes laborales de HiC a LoC, que contrariamente a la Tasa de urbanización (Densidad) es un factor endógeno, permite reducir considerablemente la pérdida de cuota de mercado del PSU así como, aunque en menor grado, su saldo a financiar. En otras palabras, se puede considerar que los PSUs caracterizados por una alta Tasa desfavorable de urbanización y por un alto Índice de costes laborales (diferencia importante de coste laboral entre el PSU y el nuevo competidor) en realidad no tendrían mucho menos valor que un PSU que se beneficia de una Tasa de urbanización favorable y una índice de costes laborales desfavorablemente bajo. En cualquier caso, son necesarias acciones para poder tener similares condiciones de empleo para todos los competidores del mercado
- Efecto conjunto: mientras, a excepción de la escala de Correo, la variación en la Urbanización y el Índice de costes laborales tienen efectos moderados independientes, la combinación/adición de tales variaciones puede conducir a una variación importante en el efecto de la ATM.
- La flexibilización de la limitación de precio constante (que, cuando se impone se sustituye en la situación modelada por un Saldo a financiar, lo que equivale una subvención de una u otra forma) exagera la influencia de la escala postal.

En conclusión, las actuaciones sobre la escala postal y la alineación del coste laboral transforman países de altos efectos en países de efectos medios, con un efecto relativamente bajo de la deficiencia de baja urbanización.

2.6 Análisis de Escenarios

Las figuras reproducidas en la sección anterior corresponden a países representativos enfrentados a la ATM, imponiendo o sin imponer al PSU una limitación de precio constante.

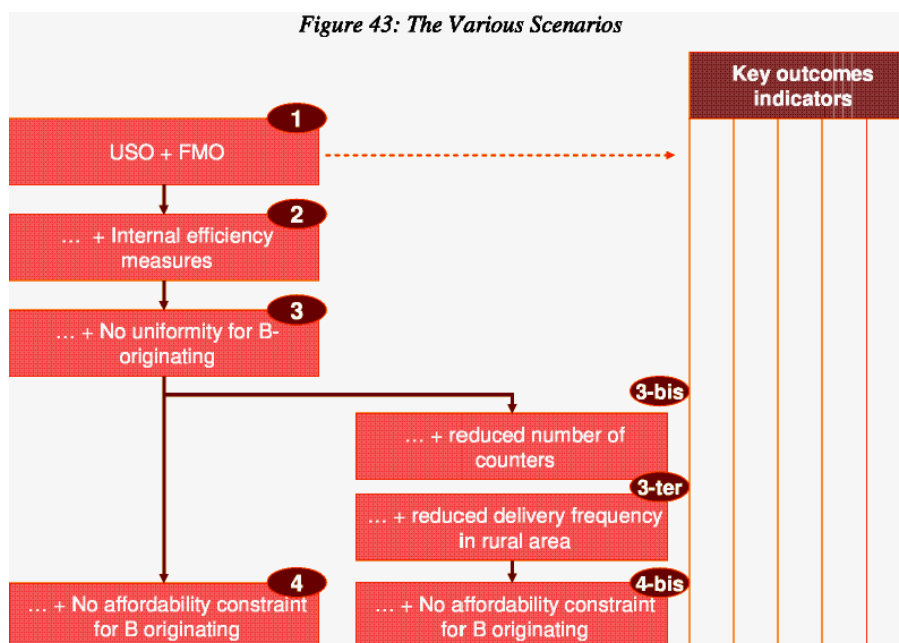
Dependiendo del caso, la introducción de la ATM provocará reacciones sucesivas de los participantes del mercado: PSU, autoridades, nuevos competidores y clientes. Dependiendo de su efecto final, posiblemente sobre una base de mercado-a-mercado, la ATM, tal como al principio se ha definido para los fines de este proyecto, tendrá que ser adaptada para paliar los efectos de su introducción.

En resumen, después de la introducción de la ATM en los mercados postales, se puede esperar que:

- El PSU continuará mejorando sus operaciones para conseguir los beneficios de la ATM, habiéndose iniciado ya tal proceso en la mayoría si no en todos los PSUs, aunque a distintos ritmos, provocado entre otros por las anteriores aperturas parciales del mercado postal;
- Las autoridades reflexionarán sobre la necesidad de los usuarios reales en términos de SU. Esto puede conducir a ciertos ajustes de la OSU, por ejemplo en términos de uniformidad del SU, la asequibilidad del SU, el ámbito de productos del SU, niveles de servicio del SU en circunstancias específicas, la calidad de los servicios del SU en circunstancias específicas, etc.;
- ... y desde luego,
- Los nuevos competidores procurarán ganar cuota de mercado allí donde puedan generar un margen positivo; y
- Los clientes se cambiarán hacia aquellos proveedores postales que mejor satisfagan sus necesidades.

La introducción de la ATM en los diversos mercados considerados está trazada a continuación como un mapa con las evoluciones modeladas de los Países Representativos recorriendo las siguientes situaciones acumulativas, llamadas Escenarios. Al pasar de un Escenario al siguiente, todas las características del Escenario permanecen inalteradas, a no ser que el nuevo Escenario especifique lo contrario. Los Escenarios sucesivos se presentan en el siguiente diagrama.

Figura 43: Los Diversos escenarios



2.6.1 Definición de los Escenarios

Los sucesivos Escenarios que se han definido pueden resumirse de la siguiente forma. Cada País Representativo está determinado por un conjunto dado de parámetros, entre ellos:

- “parámetros de mercado” como la escala postal, densidad postal, urbanización, etc., y
- “parámetros de escenario” correspondientes a uno u otro regulador y a cambios de eficiencia, en especial: nivel de automatización, presencia de una limitación de precio uniforme, proporción de ventanillas franquiciadas, reducción de ventanillas (en comparación con la situación inicial), existencia de una limitación de tope de precios (asequibilidad).

Así, tomando cada uno de los tres Países Representativos descritos al principio de este Capítulo y tomando las limitaciones iniciales de la OSU, los Escenarios están asociados a los cambios sucesivos y acumulativos de los mencionados “parámetros de escenario”:

Escenario 1: OSU + FMO: este presenta, para cada uno de los tres Países Representativos, los efectos de introducir la ATM en un mercado, y por tanto sobre un PSU, que está sujeto a la OSU actual, incluyendo la limitación del tope de precio (asequibilidad). La ATM se caracteriza de la forma siguiente:

- Supresión total de toda área reservada;
- Prestación de un servicio de acceso negociado a la RPP;

- Eficiencia inicial (estimada a través de una tasa de automatización) asociada al caso del País Representativo.

Escenario 2: OSU + ATM + medidas de Eficiencia interna: en la segunda etapa, son puestas en práctica por el PSU mejoras de eficiencia tecnológica y de organización, y franquicia de ventanillas:

- Franquicia de un mínimo del 20% de las ventanillas, con esto, por lo tanto, se "fuerza" al país HiC a aumentar su tasa de franquicia desde el 0% al 20%, pero no afecta a los casos AvC y LoC que ya habían alcanzado respectivamente el 28% y el 46% de la franquicia antes de la ATM;
- Automatización del 90% (para la clasificación y del 75% para las actividades de embarriado, respectivamente), este cambio que afecta así tanto al país HiC como al AvC (que procede de un 10%-10% y unas tarifas de automación del 50%-25% respectivamente) pero no al país LoC que ya logró una reducción de clasificación manual y embarriado al 10% antes de la ATM.

Escenario 3: Escenario 2 con una relajación de la limitación de uniformidad impuesta al PSU para productos con origen en B. De hecho, esto corresponde a la supresión de la limitación de uniformidad, tanto para el tráfico E2E (de extremo a extremo) como para tarifas de acceso para clientes B y para todos los productos que no sean de correspondencia de cartas.

Escenario 4: Escenario 3 con una flexibilización de la limitación de precio constante impuesta al PSU. Finalmente la limitación del tope de precios (asequibilidad) se relaja y las tarifas son fijadas por el PSU con el fin de equilibrar su cuenta corriente: si existe, este cambio absorbe el déficit del PSU que está asociado a la OSU.

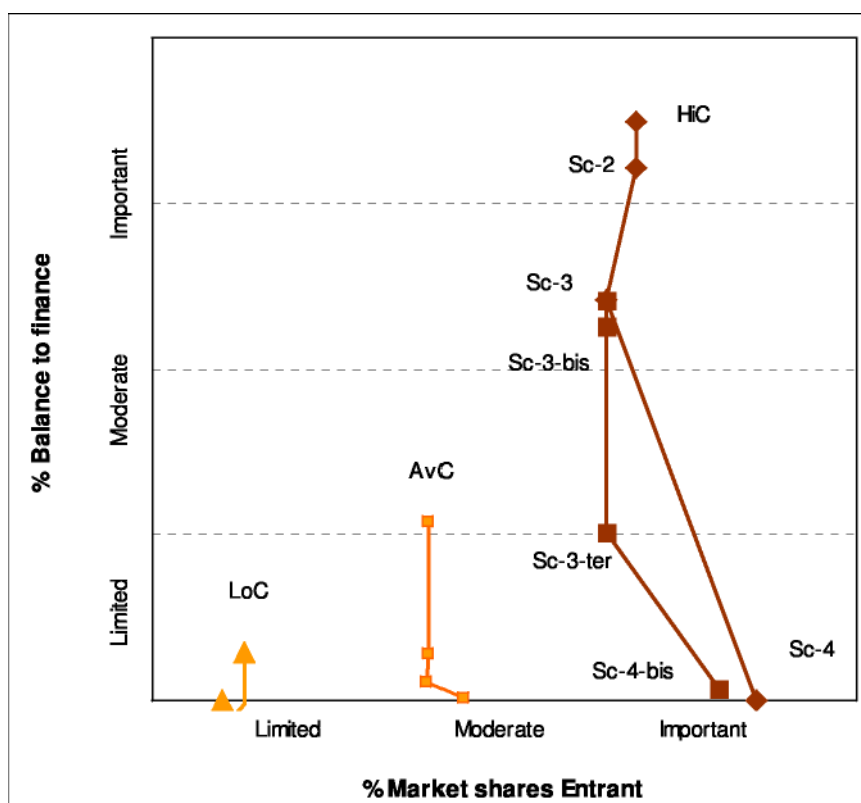
También se introducen dos escenarios adicionales para países que puedan considerar necesario adaptar el nivel del SU. Estos dos escenarios parten del Escenario 3 y están asociados a:

- Escenario 3-bis: Escenario 3 con una reducción del número de ventanillas de un 20%.
- Escenario 3-ter: Escenario 3-bis con una relajación adicional de la cobertura rural de la OSU modelada como una frecuencia reducida en área rural (de 6 a 3 repartos por semana sólo en área rural) combinada con una reducción de la cobertura de entrega del área rural del 20%.
- Escenario 4-bis: Escenario 3-ter con una relajación de la limitación de tope de precio (asequibilidad) impuesta hasta ahora al PSU.

2.6.2 Resultados por Países Representativos para los Diversos escenarios

Las figuras siguientes ilustran la evolución del saldo a financiar y la cuota de mercado del nuevo competidor avanzando desde el Escenario 1 (USO+FMO) al Escenario 5 (relajación de la asequibilidad o limitación del nivel constante de tarifas).

Figura 44: Dispersión del efecto de la ATM sobre el país



Pueden extraerse las siguientes conclusiones iniciales:

- En primer lugar, las mejoras de la eficiencia pueden tener efectos importantes y, en efecto, permitir una reducción importante del saldo del PSU que ha de ser financiado, excepto en el caso de mercados HiC. Este primer resultado es clave ya que demuestra que los beneficios de eficiencia son cruciales y que para la mayoría de los países, reducirían considerablemente el efecto de la ATM y permitirían a los PSUs eficientes prestar Servicios universales sin dificultad. Como elemento clave de la reforma aparece de nuevo la importancia de emprender programas de reestructuración y asegurar

beneficios de eficiencia antes de la ATM para permitir a los PSUs proteger su cuota de mercado y continuar prestando Servicios universales.

- Segundo, bajo el supuesto AvC, es decir, bajo condiciones medias de mercado, los efectos conjuntos tanto de los beneficios de eficiencia como de la supresión de la limitación de uniformidad para productos que se originan en B casi bastan para alcanzar el equilibrio. La flexibilización siguiente de la limitación del tope de precios indujo en consecuencia un aumento limitado de tarifas y, por lo tanto, una ulterior reducción limitada de la cuota de mercado del PSU.
- Tercero, en el caso del HiC, el efecto de la relajación de la limitación de uniformidad permite al PSU reducir considerablemente su saldo a financiar. Sin embargo, esto al parecer no basta para alcanzar los niveles de los Saldos a financiar que son de la misma gama en países AvC. En estos países, son necesarias medidas colaterales, para aprovecharse del coste laboral, o del desarrollo del mercado. Una calidad más elevada podría generar también una elasticidad de la demanda inferior a la que se usa en el modelo. Entre ambos, podrían requerirse fondos de compensación o una subvención estatal
- Cuarto, en el país LoC, parece ser que el efecto de introducir la ATM puede ser mitigado con eficacia, tanto por los beneficios de la eficiencia como por la supresión de la limitación de uniformidad. Esto confirma todavía más que la ATM es posible y que en diversas circunstancias, el PSU que se beneficia de barreras económicas naturales como sus economías de escala y de alcance no necesita la protección del mercado para mantener su cuota.

Para concluir, los países de bajo efecto pueden mantener su OSU económicamente viable, con una limitada cuota de mercado para los nuevos competidores. Lo mismo resulta aplicable para los países de efecto medio, con una cuota de mercado más alta para los nuevos competidores.

Los países de alto efecto sólo serán capaces de conservar el mantenimiento económico de la OSU mediante una eficiencia acrecentada del PSU, la fijación de precios no uniforme y aumentos de precio, pero esto conducirá a muy altas cuotas de mercado para el nuevo competidor. Serán necesarias medidas colaterales para evitar esta evolución, entre ellas el aumento de la fidelidad de los grandes remitentes de correo masivo ofreciéndoles mejor servicio, y evitando que la competencia social imponga condiciones similares de trabajo al PSU y a los nuevos competidores.

2.7 Tarjeta de Preparación de País

Durante el proyecto, al evaluar el efecto de la ATM por países específicos, el experto de cada país reunió datos objetivos y produjo valoraciones subjetivas correspondientes a 4 dimensiones que se consideran ilustrativas de la preparación del país para enfrentarse con la ATM. Estas 4 dimensiones abarcan los temas antes descritos en este capítulo y permitirán una evaluación de cada país en cada una de estas dimensiones:

- Características de Mercado Favorables a las Ganancias de Eficiencia y al Establecimiento de una Competencia Viable bajo la ATM.
- Estatus Actual y Orientación Comercial de las Instituciones Postales Reguladoras
- Preparación y Adaptabilidad del PSU para la ATM.
- Ajuste comercial de la OSU.

Dentro de cada una de estas dimensiones se usan varios indicadores para evaluar la preparación del país ante la ATM. Estos indicadores se listan en el Anexo A, que también esboza el cálculo y métodos de consolidación que condujeron a la calificación según cada dimensión.

Las calificaciones deberán interpretarse a lo largo de la escala en la cual el valor 1 representa a una orientación baja de la ATM. Un país que muestre para una dimensión concreta - por ejemplo., 'Mercado' - un valor más cercano a 1 (valor mínimo) presentaría una situación en la cual las condiciones no serían sumamente favorables para la ATM con, por ejemplo, una escala postal relativa baja, una capacidad relativamente baja de los nuevos competidores de mantener o conseguir cuota de mercado.

Por el contrario un valor de calificación de 5 (valor máximo) presenta, por consiguiente, como altas la preparación, la orientación, la adaptación o el ajuste.

Debe observarse que cada calificación de dimensión sintética se calcula con indicadores que pueden basarse en datos objetivos o en evaluaciones de PwC.

Cuadro 4: Disposición para la ATM según Dimensión

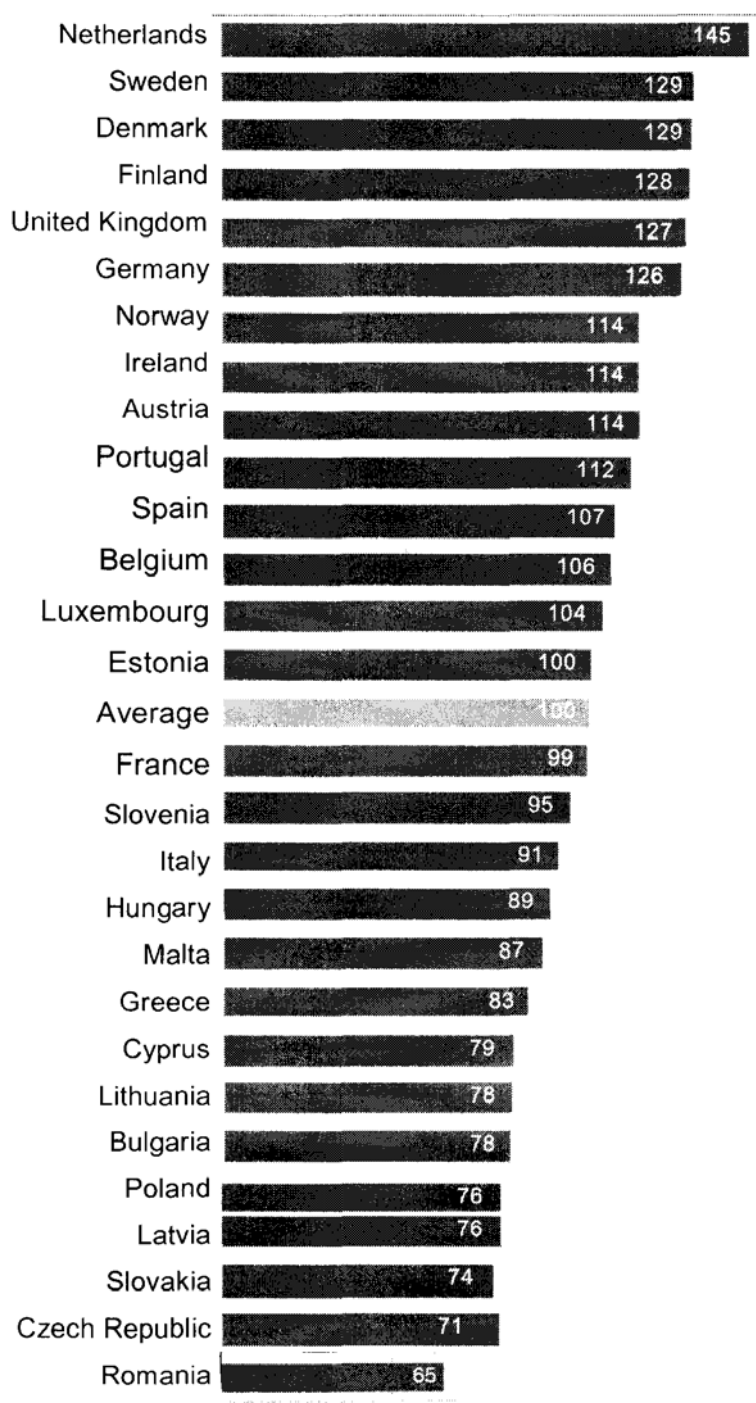
País	Mercado	Reguladores	PSU	OSU
Austria	3,5	3,0	3,6	2,0
Bélgica	2,1	3,3	3,2	2,4
Bulgaria	2,0	3,0	1,6	1,6
Chipre	2,0	2,5	1,9	2,0
República Checa	2,1	2,5	1,5	1,6
Dinamarca,	2,9	4,0	4,1	2,0
Estonia	2,4	2,3	3,6	2,2
Finlandia	4,3	3,0	3,9	2,7
Francia	3,4	3,5	2,2	1,5
Alemania	2,0	4,3	3,9	2,2
Grecia	2,4	2,5	1,8	2,5
Hungría	3,1	2,5	2,3	2,0
Irlanda	3,6	3,3	3,2	2,2
Italia	3,0	2,8	2,4	1,6
Letonia	2,5	2,0	2,2	1,6
Lituania	2,5	2,0	2,1	2,2
Luxemburgo	3,0	2,8	3,3	2,0
Malta.	1,6	2,3	3,1	2,0
Holanda	4,3	4,0	4,6	2,2
Noruega	3,4	2,8	3,6	2,5
Polonia	2,6	1,8	2,2	2,0
Portugal	3,6	3,3	2,8	2,7
Rumania	3,0	1,5	1,7	1,3
Eslovaquia	3,0	2,0	1,5	2,0
Eslovenia	3,5	2,8	2,5	1,5
España	2,0	3,5	2,5	3,5
Suecia	3,0	4,3	3,3	3,1
Reino Unido	2,6	4,3	3,9	1,8
Promedio	2,8	2,9	2,8	2,1

Estas 4 calificaciones por dimensión fueron luego procesadas en una segunda etapa con el fin de calcular un Índice de Preparación del País para la ATM. Se aplicó una ponderación a las 4 dimensiones de 1, 2, 2 y 1, respectivamente, con el fin de incorporar la importancia relativa estimada de cada una de las dimensiones. Realmente, la orientación hacia la ATM de las instituciones reguladoras y la preparación y la adaptabilidad del PSU tienen un efecto mayor sobre el estado total de la preparación de un país.

Los datos fueron normalizados con el objetivo de representar a los datos en torno a un valor medio de 100.

Los resultados de los Índices de Preparación del País para la ATM se presentan en el gráfico siguiente. Representan la opinión sintética de las 4 dimensiones arriba estudiadas.

Figura 45: Índice global de preparación para la ATM



2.8 Resumen: Problemas clave, Impulsores claves, Resultados Claves

Varias lecciones pueden extraerse a partir de los estudios y análisis realizados en el curso de este proyecto y eso ha sido esbozado en las secciones anteriores.

En primer lugar, evaluar el efecto de la ATM en los mercados postales resulta un ejercicio muy delicado a causa principalmente del importante número de parámetros a tener en cuenta y de la importante variabilidad de los valores de dichos parámetros. Además, por definición, el estudio debe ver a través de una amplia gama de países y, por lo tanto, no puede enfocar únicamente o desarrollar un planteamiento particular para cada uno de esos mercados.

De hecho, al considerar tantos mercados postales, resultan ser unos "sistemas" tan complejos que plantearse exhaustivamente todos los parámetros que pueden tener efectos en cada mercado conduciría rápidamente a la conclusión de que cada situación es única y por lo tanto imposible de compararse con otras situaciones. Dicha dificultad incluso empeora cuando reunimos información entre los representantes de los actores del mercado que tienen, por naturaleza, intereses privados y que, por lo tanto, perciben y presentan sus opiniones de la reforma prevista y de su efecto.

Para tratar de esta situación, se combinaron un planteamiento empírico y un planteamiento conceptual.

La confrontación de ambos planteamientos ha demostrado que los planteamientos conceptual y empírico concuerdan en términos de tendencias: los juicios y estimaciones de modelos de los expertos indican tendencias similares;

... pero los juicios de los expertos no suelen ser capaces de "medir" el efecto de la introducción de la ATM – siendo por lo tanto ineludible el planteamiento conceptual: por consiguiente, el juicio de los expertos es difícil de "reconciliar" entre países, no siendo por lo tanto factible una comparación de los efectos de introducción de la ATM a través de los países si ha de basarse únicamente en el juicio de los expertos;

... y el planteamiento conceptual se ha beneficiado de los intercambios de opiniones y por consiguiente se afinó durante el proyecto: Mientras se confrontaban los resultados del modelo con numerosos casos prácticos, se introdujeron diversas mejoras y ajustes en el modelo reconociendo la complejidad de las situaciones, pero manteniendo un modelo único para todas las situaciones, adaptando el modelo mediante parámetros;

... pero el planteamiento conceptual, que complementa y modera la opinión de los expertos, no puede ofrecer la respuesta definitiva: en verdad, cualquier modelo que procure delimitar sistema tan complejo como un mercado postal tendrá limitaciones. Además, parámetros claves, a pesar del número y de la importancia de los estudios postales y de la bibliografía, en particular la demanda del mercado (elasticidades y fidelidad del cliente) los parámetros siguen siendo en gran parte desconocidos, mientras que su efecto sobre un mercado abierto es y será clave.

Sin embargo y a pesar de estas dificultades, después de las entrevistas y producción de las ejecuciones del modelo hechas durante el proyecto:

La FMO puede introducirse sin afectar a los Servicios universales Sin embargo, esto exige entender que el mercado complementará y substituirá las funciones del tradicional Proveedor de Servicio Universal para los clientes de negocios y que se flexibilicen los requisitos de uniformidad en la fijación de precios y otras restricciones que impiden la flexibilización del mercado de productos para empresas; esto permitirá el pleno desarrollo de la competencia en el segmento de negocio, con efectos positivos ya observables en innovación, nuevos productos y servicios. Donde resulta posible, los nuevos competidores demuestran servir a necesidades específicas del mercado, en particular en la publicidad directa, con un nuevo modelo de empresa. Lo que podría generar más tráfico para el titular, siempre que el acceso corriente abajo se promueva y se utilice. Esta competencia también tiene un efecto estimulante sobre el PSU, forzándole a innovar y a adaptar la calidad a las expectativas del cliente.

Una amplia variedad de situaciones específicas por países (diversidad) y algunas situaciones pueden conducir a efectos potencialmente importantes por la introducción de la ATM. Si bien los casos prácticos demuestran la viabilidad de la ATM, el progreso recientemente logrado después de las anteriores aperturas graduales de los mercados postales indica que los mercados postales y el PSU pueden adaptarse en gran medida por delante de ellos y que la ATM puede introducirse en la mayor parte de los mercados sin mayores consecuencias adversas.

Sin embargo, en países enfrentados al efecto combinado de diversas condiciones desfavorables (como bajos niveles de eficiencia de la explotación, bajas escalas postales y densidad demográfica), introducir la ATM puede resultar difícil y puede que de forma provisional se requiera un mecanismo de financiación u otras medidas colaterales (que se describirán en el Capítulo 3); ello debe permitir a los Estados Miembros progresar en la reestructuración de sus administraciones ex-postales como empresas eficientes y capaces de competir en un mercado abierto. Aquí resulta una condición clave la introducción de condiciones similares de trabajo para todos los operadores del mercado postal, a fin de evitar la competencia social.

Tanto los parámetros exógenos como los parámetros endógenos deben considerarse. Y tratar los factores endógenos de forma eficaz puede tener efectos positivos importantes en conjunción con la ATM: Los factores exógenos como la densidad demográfica y otros factores geográficos difieren según los países y conducen a distintos efectos potenciales de la ATM. Estos han sido muy discutidos. Pero los factores endógenos, como el nivel de automatización, la gestión del diferencial de costes laborales, el grado de flexibilidad laboral, la optimización de la red, alianzas/diversificación, franquicia de ventanillas, gestión de clientes, etc., tienen también un efecto muy importante y, si se tratan correctamente, pueden mejorar de forma importante los resultados en los mercados postales en conjunción con la ATM.

Esto confirma que una de las diferencias claves entre mercados postales, en términos de su capacidad de cosechar los beneficios de la ATM, es el grado de disposición de los operadores. Este factor clave endógeno puede contribuir tanto como los factores reales exógenos del mercado a adaptarse y beneficiarse de la introducción de la ATM. Existe, por lo tanto, la necesidad de mantener el impulso de la reestructuración en la industria postal.

Finalmente, un parámetro importante, como es la escala postal, puede considerarse hasta cierto punto tanto exógeno como endógeno. En realidad, la escala postal puede estar ligada a modelos históricos postales y hábitos culturales, pero varios operadores han buscado también y parecen haber triunfado en el aumento de la intensidad de uso del correo por habitante (es decir, en el aumento de su escala), y por lo tanto, han influido en el mercado de forma que han mejorado la naturaleza de la confluencia entre el mercado, el PSU y la ya muy próxima ATM.

Capítulo 3: Introducción de la ATM: Medidas Colaterales

3.1 Introducción

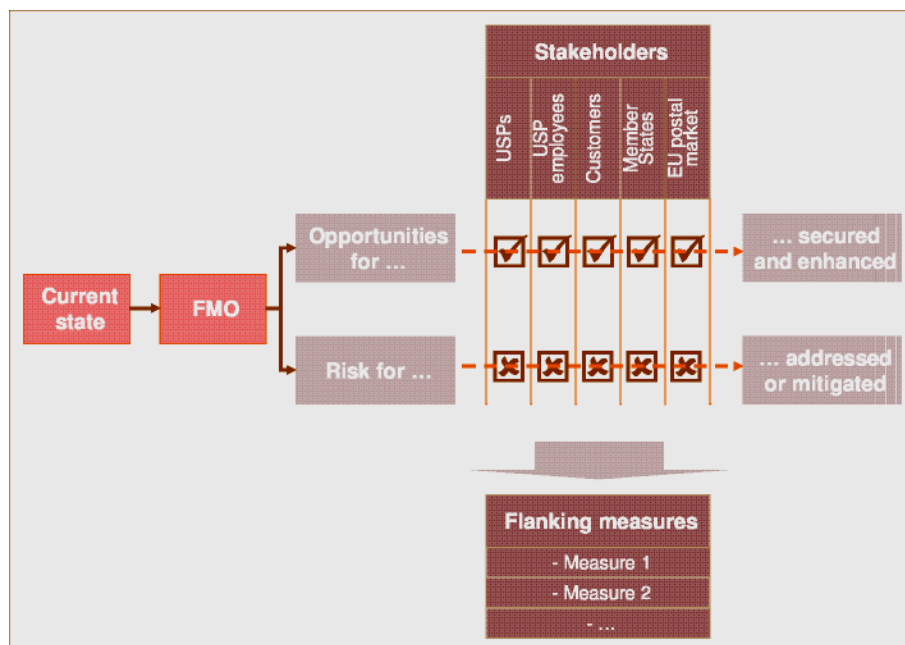
Medidas colaterales (medidas paliativas y de mejoramiento), medidas que pueden mejorar las oportunidades comerciales de una reforma de regulación propuesta y reducir considerablemente los efectos potencialmente negativos que se derivan de la misma reforma prevista.

Este Capítulo presenta las medidas colaterales que se consideran necesarias para comprender las ventajas y las oportunidades que implica la ATM, reduciendo al mínimo las dificultades y riesgos potenciales correspondientes a su introducción.

El objetivo es detectar tantas oportunidades disponibles como se pueda, al mismo tiempo que se paliar tantos riesgos como sea posible

- Promover una Competencia Eficiente: Asegurar unas condiciones justas para todos los competidores y titulares;
- Promover una Cooperación Eficiente apalancar la red del PSU para la entrada eficiente a través de adecuadas disposiciones de acceso;
- Promover la Prestación Eficiente del Servicio Universal: Adaptar el SU de ámbito nacional al contexto de la ATM, incluyendo la flexibilización de la obligación de prestar tales servicios en la medida en que estos se presten por el mercado;
- Promover unos PSUs Eficientes y Viables reestructurar, es decir, ajustar los incentivos para que los PSUs reestructuren y supriman los impedimentos para hacerlo, incluyendo una mayor libertad comercial, flexibilidad en la fijación de precios;
- Promover Servicios postales Eficientes para los Pequeños Consumidores: proteger la disponibilidad de servicios postales "comunes y necesarios", a precios asequibles, para los particulares y las PYMES;
- Promover Servicios Postales Eficientes para los Grandes Consumidores: Permitir al PSU enfrentarse a la disciplina de la competencia y responder con la flexibilidad y libertad requeridas.

Figura 46: Oportunidades y riesgos correspondientes a la ATM: Medidas Colaterales



Las siguientes secciones presentan a su vez las ventajas correspondientes a la ATM y, en una segunda etapa, las medidas «genéricas» que se considerarán requisitos previos para la introducción de la ATM, o que pueden considerarse como una definición más refinada de las disposiciones reguladoras que la ATM puede implicar.

En una tercera etapa, se presenta una segunda categoría de medidas colaterales cuya aplicación puede variar de un país a otro y que son más bien de naturaleza temporal.

Finalmente, se presentan diversas disposiciones que se encuentran en varios mercados postales y que suelen representar barreras de entrada adicionales para los nuevos competidores. Reducir el efecto de tales disposiciones puede representar, para mercados y PSUs que están ya bien preparados para enfrentarse a la ATM, una oportunidad comercial adicional de tener tanto a PSUs como a nuevos competidores progresando aun más hacia la eficiencia acrecentada y la orientación al cliente.

3.2 Tutela de las Ventajas de la ATM

Las reformas de los servicios de interés económico general (SGEI), como telecomunicaciones, transporte aéreo y servicios postales, han producido claros beneficios para el consumidor europeo en términos de precios inferiores, selección y mejores servicios, como muestra un informe de Comisión Europea¹³.

Mirando al sector postal con más detalle, se pueden resumir los efectos que tiene la progresiva apertura del mercado postal sobre un número seleccionado de medidas de rendimiento, en particular: precios, productividad y calidad de servicio:

- La **evolución** de los precios a lo largo del período 1998-2001 para los servicios de correo sobre la EU de los 15 indica que los precios permanecen estables en términos reales, o que han seguido un aumento inicial para seguir la tendencia a la reducción en una segunda etapa hasta finalmente alcanzar sus niveles de 1998. Además, parece existir, entre los Estados Miembros, una correlación entre apertura del mercado postal y caída de precios.
- La **productividad** del PSU, medida como el número de cartas por empleado del PSU, parece haber aumentado a lo largo del período 1990-1999. Esta tendencia parece más importante en los Estados Miembros que han emprendido una apertura del mercado rápida o extensa, mientras que durante el mismo período los Estados Miembros más reacios sólo han experimentado en su productividad mejoras moderadas y mixtas.
- En cuanto a la **calidad de los servicios** postales prestados por el PSU, pueden analizarse diversas medidas. Refiriéndose a la cuota de correo internacional entregado dentro de plazo, el análisis muestra como la mayoría de los Estados Miembros mejoraron ligeramente sus resultados de calidad durante el período 1998-2002. Esta tendencia positiva no parece depender de la velocidad de apertura del mercado postal en los diversos Estados Miembros. Al contemplar la evolución del correo nacional, el análisis indica que los Estados Miembros investigados mantenían allí niveles de calidad y que parece existir una leve tendencia de los Estados Miembros a favorecer la apertura del mercado postal para conseguir mejores calificaciones que otros. Refiriéndose a la accesibilidad de buzones y oficinas de correo¹⁴, los análisis proporcionan unos resultados que difieren mucho entre los Estados Miembros. Comparando la densidad de los buzones entre 1996 y 2000, se observan, dependiendo de los países, cambios limitados en la mayor parte de los casos o una leve tendencia a aumentar la densidad, mientras que en un caso, Finlandia, se observa una reducción importante de la densidad de buzones. En cuanto a la densidad de oficinas de correos,

¹³ Apertura del mercado en Industrias de Red, Copenhagen Economics, septiembre de 2005,

¹⁴ Ver el documento de trabajo de Personal de la Comisión - Evaluación Horizontal del rendimiento de las industrias en red que prestan servicios de interés económico general, informe 2004 (23/6/2004),

la comparación de esta densidad entre 1995 y 2000 indica una tendencia general a reducir la densidad de oficinas de Correos, en particular en áreas sumamente urbanizadas, a excepción de España y Grecia. Sin embargo habría que observar si tales resultados son interpretados con el debido cuidado, puesto que mientras tanto el ámbito de los servicios ofrecidos por las oficinas de Correos puede haber cambiado a diferente ritmo en los diversos Estados Miembros.

En cuanto a los objetivos de tiempo de tránsito para el correo nacional prioritario (D+1)¹⁵, la revisión del rendimiento alcanzado indicaba que se han cumplido los criterios establecidos en todos los Estados Miembros, a excepción de Malta y España. Además, se observa que en 2004 son más los Estados Miembros que establecen para el correo prioritario un objetivo nacional más alto que el de 2003.

En general, comparando datos de 2002 y 2003, se observa que el tiempo de tránsito del correo nacional prioritario se redujo a través de los Estados Miembros, para algunos países como Portugal, República Checa, Reino Unido, Irlanda, Hungría y Francia.

Además, la apertura del mercado también ha impulsado al PSU a aumentar su orientación al cliente.

En concreto, los PSUs han:

- Introducido una fijación de precios cada vez más flexible, recompensando e incentivando a los grandes remitentes a preparar sus envíos para adaptarse mejor al funcionamiento del PSU, y así optimizar la interacción entre el PSU y sus clientes y con ello el coste de la cadena entera de suministro;
- Desarrollado e introducido Nuevos productos postales, impulsados tanto por la competencia como por los nuevos cambios tecnológicos, tales como: Servicios de publicidad directa (como gestión de la fidelidad del cliente y de correo masivo), servicios de seguimiento y localización, correo electrónico híbrido, servicios de paquetería nacionales e internacionales, etc.
- Adaptado su organización a las necesidades del cliente, por ejemplo introduciendo un calendario de trabajo mejor adaptado a la medida de las necesidades del cliente, desarrollando puntos de venta además de las oficinas de Correos tradicionales, desarrollando nuevos productos para ampliar la gama de productos ofrecidos al cliente, etc.

¹⁵ Ver Estudio para la Comisión Europea, Dirección general de Mercado interior y Servicios sobre Principales Cambios en el sector postal europeo, julio de 2004, Wik, y Anexos al DOCUMENTO DE TRABAJO DE PERSONAL DE COMISIÓN - Evaluación del Rendimiento de Industrias de Red que Ofrecen Servicios de Interés Económico General, 2005 Informe (SEC (2005) 1781),

- Diversificado sus actividades tanto con la idea de compartir sus gastos fijos en gamas más amplias de productos, como aumentar la satisfacción del cliente, medidas que permiten a los PSUs proporcionar servicios cada vez más adaptados a precios mantenidos o reducidos. Entre esas diversificaciones, se puede catalogar, especialmente el desarrollo de los servicios financieros (banca minorista, seguros, etc.), el desarrollo de servicios electrónicos (recepción y portal de correo electrónico; gestión de documentos; almacenamiento de datos; desarrollo de administración pública digital; recepción y gestión; certificación electrónica y mensajería segura; etc.).

En resumen, tal y como era de esperar, se observa que la introducción de una apertura de mercado postal parcial y gradual ha planteado incentivos para el PSU y el mercado postal en general que han posibilitado una mejora de los servicios ofrecidos al mercado.

Contando con una apertura total del mercado, se asegurará que aquellas mejoras estén consolidadas y que los potenciales efectos negativos o riesgos correspondientes a la apertura completa sean paliados totalmente por la introducción de "medidas colaterales".

3.3 Ajustes de la ATM: Medidas Colaterales Genéricas

Como se ha recordado en la sección anterior, las ventajas correspondientes a la apertura gradual de los mercados postales europeos están respaldadas por la observación de las tendencias recientes en la industria postal europea. En el contexto de la prevista apertura total del mercado, estas ventajas han de ser consolidadas y, a ser posible, mejorarse.

Además, la revisión de los efectos probables de introducir la ATM en los diversos mercados investigados ha indicado que la ATM, en circunstancias específicas, puede conducir a efectos indeseables. Tales efectos están en la raíz de la economía postal tal como ha sido practicada sobre la base de disposiciones reguladoras históricas y tradicionales.

Con la idea de realzar los efectos positivos y reducir en gran medida los efectos potencialmente negativos asociados a la FMO, la apertura del mercado postal deberá introducirse junto con:

Una libertad garantizada del PSU para aplicar precios no uniformes a los envíos masivos¹⁶. Realmente, la limitación¹⁷ de uniformidad histórica impuesta a diversos PSUs ha dado como resultado una presión competitiva desigual apoyada por los PSUs.

Los importantes efectos de la densidad de población sobre el coste unitario de la entrega de envíos postales son bien conocidos. Si bien está protegido por un Área reservada, el PSU no experimenta de forma directa la capacidad competitiva de los nuevos competidores para capturar cuota de mercado en áreas de bajo coste (por regla general, en las áreas urbanas). Esto deja al PSU con áreas de elevado coste (áreas por lo general rurales), reduciéndose con ello la capacidad del PSU para subvencionar las áreas de coste alto con beneficios generados en áreas de coste bajo, como ocurrió históricamente y todavía ocurre bajo un régimen de Área reservada. Así, la supresión del Área reservada estará ligada a la supresión del requisito tradicional de precio uniforme.

Incluso aunque, en sí mismo, este requisito no forme parte de los Servicios universales según la definición de la Directiva, es importante reconocer que la mayor parte de los grandes remitentes de correspondencia de cartas individuales consideran los precios uniformes como una característica importante. Al mismo tiempo, debido a los costes de transacción correspondientes a la flexibilización de la limitación de uniformidad en los productos de cartas, no es probable que el PSU introduzca precios no uniformes para tal producto.

Por consiguiente, impedir toda imposición de una limitación de uniformidad por los Estados Miembros sobre el PSU o limitar esta prevención al producto de correo masivo tiene probablemente el mismo efecto sobre el mercado, si bien se percibe de manera diferente por los interesados en el mercado. **Parece por tanto aconsejable garantizar la**

¹⁶ Es decir, Publicidad directa y Correo comercial

¹⁷ Es decir, la imposición de un precio uniforme para un producto dado a través de un territorio relativamente grande y diverso

libertad del PSU de aplicar precios no uniformes sólo para el correo masivo, manteniendo por lo tanto un precio uniforme para la correspondencia de cartas individuales, como puede que ocurra en diversos Estados Miembros.

Una libertad garantizada del PSU para aplicar a la RPP un régimen de acceso negociado transparente y no discriminatorio¹⁸. La presencia de redes postales y logísticas competidoras constituye una característica clave de la apertura del mercado postal.

En realidad, a diferencia de la mayoría de las industrias en red que prestan servicios de interés general, a las cuales se suele asociar el sector postal, los nuevos competidores procuran a menudo construir su propia red antes que ofrecer sus propios productos a través de la infraestructura del titular histórico. En este sentido, la apertura del mercado postal resulta, de hecho, sólo comparable al sector de la telecomunicación móvil. Sin embargo, tal comparación también planteará una diferencia clave entre estos dos sectores: los importantes costes de inversión correspondientes a la red de telecomunicación móvil (y su muy limitada explotación de mano de obra) junto con la extrema intensidad de la explotación de mano de obra correspondiente a la actividad de la red postal.

Basándonos en la presentación del tema del acceso y trabajo compartido en el Capítulo siguiente, parece aconsejable permitir al PSU que aplique a la RPP un tiempo de acceso negociado, transparente y no discriminatorio.

Una garantía de que todas las misiones "públicas" confiadas a los PSUs se financian de forma suficiente A menudo, por motivos históricos, puede requerirse de los PSUs que ofrezcan una variedad de servicios públicos que van más allá de los Servicios universales según la definición de la Directiva de UE. Estos pueden, por ejemplo, incluir misiones "públicas" (i) para entregar prensa diaria a nivel nacional antes de una hora específica del día, (ii) para pagar pensiones, (iii) para prestar servicios financieros "gratuitos" en circunstancias específicas (como servicio "mínimo y de último recurso"), etc.

"La expansión" de los Servicios universales se deja en gran medida a la filial de los Estados Miembros (densidad de ventanillas "teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios", entrega en casa o locales de cada persona física o jurídica "*salvo en circunstancias consideradas excepcionales por los organismos reguladores nacionales*"). Si bien esta libertad se deja a los Estados Miembros, la Directiva impone una separación

¹⁸ Red Postal Pública

de cuentas correspondientes a los Servicios universales y al Área¹⁹ Reservada, y por lo tanto impone que la carga de los Servicios universales se haga transparente y se tenga en cuenta.

Con el fin de evitar aquellas misiones de servicio público que aumentarían la carga impuesta sobre el PSU, similares separaciones de cuentas se aplicarán a todos los servicios públicos con vistas a asegurar que ambos Servicios universales se financian correctamente al igual que cualquier otro servicio público adicional.

En otras palabras, se dará a los PSUs la garantía de que toda misión "pública" – incluida o no en los Servicios universales definidos según la Directiva – será correctamente financiada.

¹⁹ La Directiva impone una separación de costes e ingresos entre el Área reservada y el área No reservada, así como entre la parte del área No reservada que forma parte del Servicio universal frente a la parte restante del área No reservada. Dicha separación de cuentas ofrece una primera referencia para evaluar si del Área reservada se requiere que financie la carga correspondiente a la prestación de Servicios Universales.

3.4 Posibilitar la ATM: Medidas Colaterales Específicas

Si bien, como antes se ha descrito, las medidas genéricas colaterales que acompañen a la ATM mejorarán la generación de efectos positivos, la introducción de la ATM todavía puede seguir siendo problemática en ciertos mercados.

En sus esfuerzos de reestructuración para tratar con éxito la creciente presión competitiva posterior a la ATM, los PSUs se benefician de economías de escala²⁰ y de alcance²¹ que les protegen hasta cierto punto de la competencia. Sin embargo, en ciertos casos, tal protección puede ser insuficiente en particular cuando los PSUs se ven enfrentados con otras limitaciones como:

Altos costes en recursos humanos en comparación con los nuevos competidores: Los PSUs son, o eran hasta hace poco, empresas públicas que confiaban en contratos públicos de empleo que en la mayoría de los casos eran más rígidos y más costosos que las condiciones de trabajo ofrecidas por los nuevos competidores.

Por consiguiente, siempre que la competencia penetre en el mercado, – teniendo en cuenta que las economías de escala y de alcance no bastan – el PSU tendrá que reducir el coste laboral para seguir siendo competitivo. Se ha descrito en el Capítulo anterior la sensibilidad del efecto de la ATM a una variación del índice de costes laborales, así como la diversidad de índices de costes laborales. Los nuevos competidores podrían tener muy difícil penetrar en el mercado si tienen que pagar los mismos salarios que el titular.

Otro factor que afecta al coste de la mano de obra está relacionado con la capitalización de los pasivos de pensiones por el PSU. Según el caso, los fondos de pensiones no se han constituido a su debido tiempo por el PSU porque la situación histórica no incluía dicho requisito. Tras su constitución en sociedad anónima, los PSUs se ven enfrentados en algún caso a importantes disposiciones en materia financiera para financiar su fondo de pensiones a paso acelerado, de ahí el efecto sobre el nivel de rentabilidad exigido que esos PSUs necesitan generar hasta que su fondo de pensiones esté plenamente financiado.

Existen diversas formas de tratar dichas dificultades, en concreto:

- La más obvia y más usada en la práctica es **emprender programas de reestructuración** que generen nuevas oportunidades de empleo así como introducir condiciones de trabajo basadas en el mercado para todo nuevo personal reclutado

²⁰ Mayores volúmenes de producto que permitan al proveedor asignar costes fijos sobre un mayor número de productos reduciendo con ello el coste unitario medio de producir una unidad dada de un producto

²¹ Más amplia gama de productos (por ejemplo, productos postales, logísticos y financieros) que permitan al proveedor asignar costes fijos sobre una más amplia gama de productos, reduciendo así la participación de costes soportados por cada gama de productos, de ahí el coste medio unitario de producir una unidad dada de un producto

después una fecha determinada²². Esto también puede ser reforzado por un mayor recurso a técnicas de franquicia, alianza o contrata.

- Otra forma de eludir la diferencia en términos de coste laboral soportado por el PSU y los nuevos competidores es imponer convenciones comunes colectivas tanto al PSU como a los nuevos competidores activos en el sector postal. Esta imposición suprime de facto cualquier sesgo entre el PSU y un nuevo competidor, pero sólo puede preverse siempre que el convenio colectivo del PSU ofrezca unas condiciones que cercanas a las condiciones correspondientes del mercado laboral del país. Pero, por otra parte, tales convenios colectivos de ser impuestos podrían dificultar la capacidad de los potenciales competidores de entrar en el mercado y establecer una competencia viable.
- Finalmente, habría que tratar de las responsabilidades aisladas que incrementan tanto el índice de costes laborales del PSU como los fondos de pensiones no financiados. Idealmente, la financiación de fondos de pensión (parcialmente) no financiados se hará a través de un pago por suma global limitada a las responsabilidades de pensión históricamente no financiadas. Tal financiación permite restaurar unas condiciones justas entre competidores, no deforma la competencia y fuerza a los PSUs a asegurar la financiación de todas sus responsabilidades sociales presentes y futuras.

Bajo grado de reestructuración y productividad: El PSU enfrentado a la ATM también puede experimentar una baja productividad, que – combinada o no con un coste laboral desfavorable – disminuye su capacidad de prestar servicios postales a precios competitivos.

A veces por adelantado con respecto a los órdenes del día de la Directiva, y sistemáticamente después de su introducción, los PSUs han tratado el problema de su esporádica baja productividad, aunque a distintas velocidades. Además, los PSUs comenzaron con sus esfuerzos de reestructuración en distintos momentos. Por consiguiente, los PSUs han alcanzado hoy diversas etapas en sus planes de reestructuración.

La **aplicación práctica de dichos planes de reestructuración**, integración de una mayor automatización, desarrollo y aplicación práctica de nuevos procesos y organización, introducción de nuevos esquemas contractuales e incentivos para empleados, etc.– **puede tardar varios años antes de que ofrezca resultados reales y puede requerir importantes medios financieros.**

Por consiguiente, los PSUs que retrasen la reestructuración tendrán que emprender una reestructuración rápida para estar preparados a enfrentarse a la disciplina de la competencia. Si bien puede llevar cierto tiempo establecer una competencia viable después de la ATM en 2009, también llevará tiempo llevar a cabo la reestructuración.

²² Se presentan en la Sección 4.4 detalladas pruebas y experiencia sobre la reestructuración

Baja escala postal (bajo número de envíos postales por habitante y por año) en países como Polonia, Italia, Irlanda y Grecia, donde la escala postal es baja, el PSU se beneficia de economías de escala menos importantes. Por lo tanto esos PSUs son, muy probablemente, sensibles a otros impulsores negativos como un coste total desfavorable de la mano de obra. Sin embargo, la baja escala no debe considerarse una variable fija. En realidad, diversos operadores postales, reconociendo la importancia de la escala del correo, han procurado desarrollar en su mercado la publicidad directa de forma satisfactoria.

Este efecto de escala postal resulta empeorado siempre que la emisión de correo está concentrada en las manos de un número limitado de grandes remitentes de correo masivo, que tienen por lo tanto un poder negociador más fuerte cuando negocian sus condiciones comerciales con los proveedores de servicios postales.

Aunque importante de mencionar, resulta también importante hacer hincapié en que este efecto negativo es compartido por todos los participantes del mercado, incluyendo a los nuevos competidores.

El origen de la diversidad en términos de la escala postal a través de los Estados Miembros parece difícil de explicar. Aunque algunos operadores postales afirmen haber estado muy activos en la **promoción de servicios de marketing directo** con vistas a mantener o aumentar los volúmenes de correo, otros factores como las culturas, usos diversos de otros medios de comunicación en competencia (directa) para fines de marketing (periódicos, televisión, etc.) además de las protecciones jurídicas de la intimidad en varios Estados Miembros, también pueden explicar parte de la diversidad observada

Si bien la financiación de la OSU bajo la ATM normalmente se facilitaría a través de ingresos generados por el PSU a partir de sus operaciones, probablemente durante un período transitorio se requerirá financiación adicional de un "fondo de compensación" o subvenciones directas de los ingresos fiscales de carácter general. En tales casos, y **sólo con razones excepcionales, y plenamente justificadas económicamente**, podrá exigirse una financiación temporal para permitir a los PSUs seguir prestando la OSU bajo la ATM.

Tal financiación excepcional debe concentrarse exclusivamente en la financiación de la OSU, con su nivel decidido como parte de una consideración general de otras oportunidades para financiar la OSU, desde medios internos disponibles para el PSU, o a partir del mercado, incluyendo la adaptación de la OSU a las necesidades del mercado y la buena disposición de los participantes del mercado de pagar por los servicios de la OSU.

3.5 Más allá de la ATM: Realización de un Mercado postal Competitivo

La evaluación del efecto de una apertura total de los mercados postales resulta especialmente delicada debido a:

- factores "naturales" que protegen la cuota de mercado del PSU, en particular, su omnipresencia en el mercado y sus economías de escala;
- la diversidad de situaciones del mercado se estructura según la determinan parámetros de mercado como escala postal y tasas de urbanización, así como la diferente posición competitiva de los nuevos competidores frente a los PSUs, por ejemplo en lo que respecta al índice relativo de costes laborales de ambos tipos de organizaciones.

Si bien la progresiva introducción de la ATM en los mercados postales, acompañada por las medidas mencionadas, debe llevar a operadores más eficientes y servicios mejorados, han de seguir revisándose las disposiciones de mercado con vistas a buscar una mayor eficiencia siempre que sea posible. En particular, junto a una eficiencia acrecentada de los PSUs, las verdaderas "condiciones justas" del mercado deberían introducirse cada vez más.

En semejante contexto, tiene que realizarse una revisión crítica de los diversos factores que tradicionalmente favorecen a los PSUs y a los correspondientes cambios introducidos en mercados donde los PSUs han alcanzado ya un grado suficiente de eficiencia.

Tales cambios incluyen:

- Supresión de la exención del IVA de los PSUs: Sobre la base de la 6ª Directiva del IVA y dependiendo de las circunstancias nacionales, los PSUs están total o parcialmente exentos del IVA en lo que respecta a los Servicios universales. Tal sistema puede crear distorsiones de mercado y, como indica un estudio de Baker y McKenzie²³, se observa una pluralidad de situaciones en la Unión Europea que pueden reagruparse en tres tipos principales: Una exención de IVA limitada a un titular de licencia sólo para SU con un estrecho espacio para el SU (como en Holanda), exención de IVA limitada con un titular de licencia sólo para SU (incluyendo el área reservada), una exención de IVA que cubra todas las actividades relacionadas con el correo de una determinada empresa designada por ley (la mayoría de los Estados Miembros).
- La supresión de las exenciones de IVA debería ser un objetivo a introducir a largo plazo en condiciones realmente justas en el sector postal. Sin embargo tal distorsión de mercado suele estar también contrapesada por otras distorsiones de mercado como el diferencial de costes laborales y por lo tanto puede ser considerada como una medida de transición, siendo suprimida en primer lugar la exención para los operadores postales más eficientes;

²³ F.L. Idsinga y M. van de Ven, 2006. "Revisión de UE sobre la exención de IVA para Servicios postales", Baker y McKenzie, encargado por TPG Post, Amsterdam.

- Tratamiento de las "tradicionales" barreras de entrada postales: varios mercados postales se caracterizan por barreras "tradicionales" de entrada que deben ser tratadas para mejorar la capacidad de los nuevos competidores de competir con los PSUs. Estas suelen incluir: el acceso a los buzones, la notificación de los cambios de dirección, el acceso a Apartados. Postales, etc.
- Introducción de regímenes justos de licencias: en diversos mercados postales, los regímenes de licencias impuestos a los nuevos competidores constituyen requisitos muy importantes de la habilitación para funcionar en el mercado postal. Si bien tales requisitos proporcionan una oportunidad comercial de supervisar la habilitación de los nuevos competidores, también representan barreras de entrada. Tales requisitos pueden conducir de facto a una apertura "cosmética" del mercado cuando por ejemplo, a los nuevos competidores que prestan servicios incluidos en el área de los Servicios universales se les exige prestar todos los Servicios universales, o establecer la entrega a todas las direcciones para un servicio particular;
- Introducir la oferta pública para el correo de origen público/gubernativo: el correo de origen público puede representar una parte importante del mercado postal. Este tipo de envíos presenta, en varios casos, las características del correo masivo. En muchos casos, por tanto, estas corrientes de correo estarían entre los segmentos de mercado al que inicialmente se dirigirían los nuevos competidores. Sin embargo, en la mayor parte de los países, los envíos postales de origen público son gestionados por el PSU, constituyendo este segmento de mercado un mercado de facto cautivo para los PSUs.

En consecuencia, un mercado postal realmente abierto también deberá introducir la prestación pública del servicio para esta clase de envíos postales.

3.6 Conclusiones

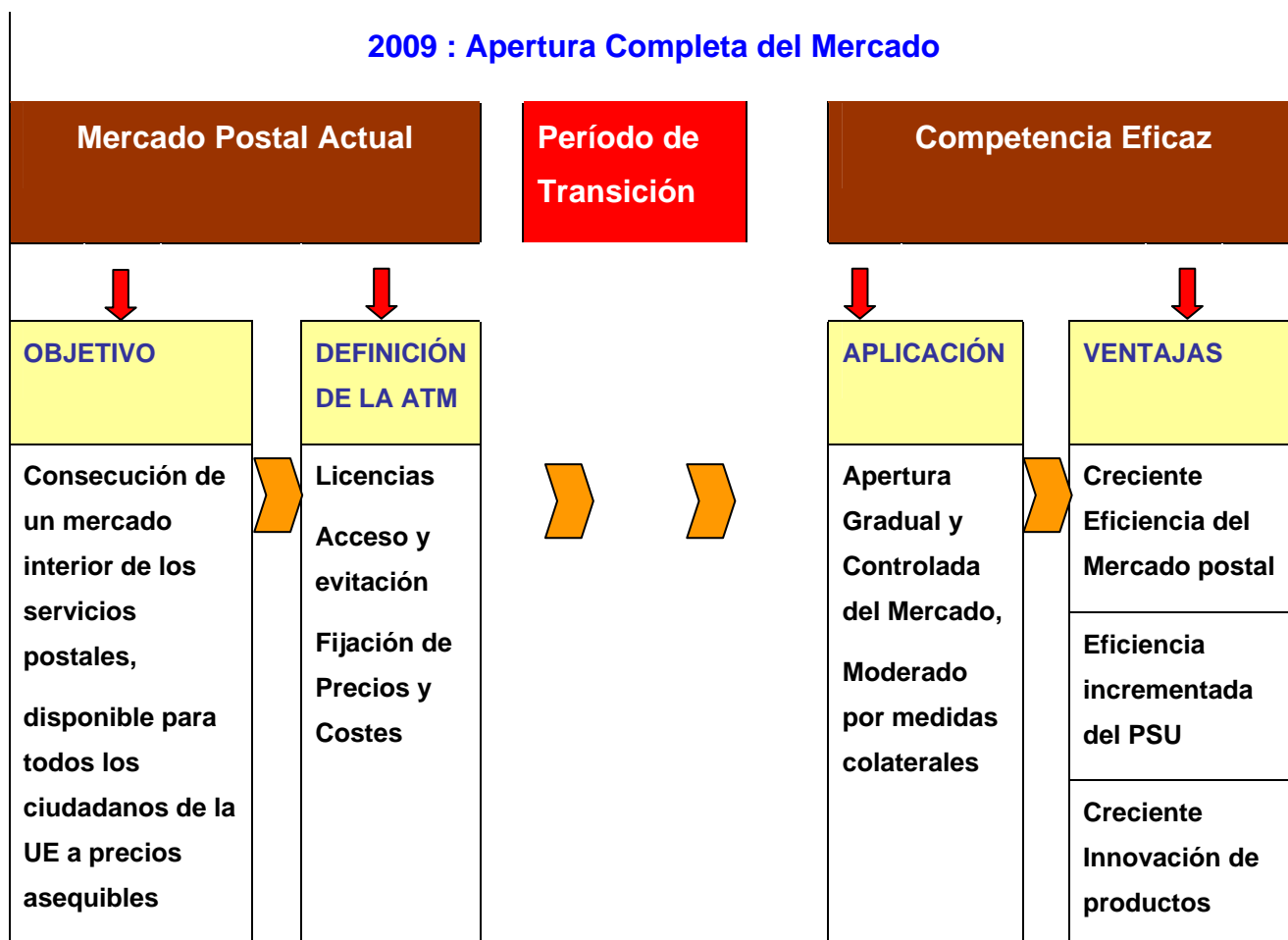
La liberalización de un sector no ha de constituir “un fin en si mismo”. Es ante todo una manera de mejorar la forma en la que funciona un sector con vistas a optimizar los servicios ofrecidos a clientes o ciudadanos. El reto es traducir esta amplia visión en propuestas prácticas reguladoras que asegurarían que el mercado postal de Europa haga su contribución a la modernización y al futuro crecimiento de las economías europeas.

☞ **Especificidad del mercado postal:** La apertura del mercado postal probablemente es más compleja que cualquier otra apertura de mercado introducida en el curso de las pasadas dos décadas en Europa. De hecho, varios factores hacen única la reestructuración del sector postal:

- En primer lugar, a diferencia de las habituales industrias basadas en red, varias redes postales/logísticas casi siempre han competido y seguirán compitiendo;
- Segundo, de nuevo a diferencia de la mayor parte de las industrias basadas en red, el mercado postal se va encogiendo en lugar de ampliarse;
- Tercero, el sector postal se caracteriza por una explotación tecnológica menos intensiva que la mayoría de las industrias basadas en red y, por consiguiente emplea mucha más mano de obra;
- Cuarto, más que en la mayor parte de las industrias basadas en red, los PSUs eran y son todavía en gran parte empresas de propiedad pública.

☞ Como se presenta en este Capítulo, **parece requerirse una definición ajustada de la ATM y la introducción de medidas colaterales temporales para asegurar** que las ventajas correspondientes a la ATM están optimizadas y los riesgos y dificultades potenciales y la correspondiente ATM se reducen al mínimo.

Figura 47: Regulación: Definición de la ATM y su aplicación práctica



Se requiere una introducción oportuna de la ATM – combinada con medidas colaterales correctamente definidas – para crear el sentido de urgencia y compromiso que sigue siendo necesario en numerosos Estados Miembros para impulsar cambios en todas las organizaciones postales y en el conjunto de las sociedades.

☛ **La ATM estará por lo tanto asociada con las Medidas colaterales siguientes:**

- Sistemáticamente, dar derecho a los PSUs a:
 - Aplicar precios no uniformes para envíos masivos;
 - Aplicar un régimen transparente de acceso a la RPP negociada y no discriminatoria
 - Llevar a cabo misiones "públicas" siempre que la financiación correspondiente esté prevista.

- **Caso por caso, ofrecer una forma, excepcional y limitada en el tiempo, de indemnización financiera/ financiación a los PSUs para permitirles tratar:**
 - el **diferencial de sus costes de recursos humanos** con los nuevos competidores a través de la introducción de planes de reestructuración, esquemas de subcontratación, convenios colectivos laborales y la liquidación definitiva de obligaciones históricas como los pasivos de pensiones;
 - su **bajo grado de reestructuración y productividad**
 - el **bajo nivel de escala postal de sus mercados**, siempre y cuando esta escala postal pueda mejorarse con eficacia mientras, incluso en aquellos mercados, se mantiene el ímpetu de la apertura del mercado postal, para seguir adelante con la introducción de la ATM.
- Para los mercados y operadores más preparados para la ATM, introducir medidas que reducirían más las barreras de entrada a los **mercados postales siempre que estén presentes, por ejemplo: la terminación de la exención de IVA** (aunque esto probablemente implica un acuerdo general al nivel de los Estados Miembros), acceso regulado abierto a los Apartados Postales, buzones y bases de datos de direcciones, etc.

Capítulo 4: Estudios Temáticos / Temas Claves

4.1 Introducción

En paralelo con el desarrollo de las entrevistas por países, PwC determinó tres cuestiones críticas que es de esperar que conduzcan el debate sobre alternativas de política postal. Los principales problemas detectados se refieren a políticas de acceso, la OSU en si misma, y los retos en materia de reestructuración a los que se enfrentan los PSUs bajo la ATM. Estos problemas fundamentales se tratan con más detalle en este Capítulo. Para cada uno de estos temas principales, se estudian experiencias pertinentes de los Estados Miembros, junto con la relación de cada uno de estos temas a las dos cuestiones fundamentales que subyacen en el proyecto entero.

- ¿Cuáles serían las consecuencias de la ATM sobre la OSU en la forma en que es previsible que esta exista al principio de la ATM?
- ¿Cuáles serían los efectos de unas políticas alternativas UE y nacionales (con respecto al ámbito de la regulación, la OSU y la definición de la ATM), con criterios claves de medición como la supervivencia y la eficiencia del PSU, y la vitalidad de la competencia en los distintos Estados Miembros?

Las cuestiones concretas a tratar en estas estudios fueron determinadas sobre la base de debates con la Comisión, reuniones de las partes públicas interesadas, y resultados de las evaluaciones por países de PwC. Este proceso condujo a las tres cuestiones siguientes, merecedoras de un análisis más profundo mediante estudios:

- *Los efectos sobre la ATM de las condiciones de acceso a la Red Postal Pública, incluyendo tanto acceso corriente arriba o en fase de preparación (trabajo compartido) y acceso corriente abajo* El acceso y disposiciones sobre trabajo compartido impulsarán la capacidad del PSU de seguir apalancando su red y también pueden apoyar la financiación de la OSU, así como el desarrollo de modelos de negocio de nuevos competidores eficientes. Por otra parte, hechas de forma incorrecta, las disposiciones de acceso pueden socavar la eficiencia del mercado postal entero. Es este, por lo tanto, un tema clave al evaluar el efecto de la ATM en los mercados postales.
- *La adaptación del ámbito y la regulación de la OSU a la ATM, incluyendo accesos alternativos que ajusten coste, precios y valor de los servicios de la OSU para hacer frente a las necesidades de los clientes postales y a la financiación de la OSU.* Los Servicios universales son aquellos servicios postales que se entiende que han de ser comunes y necesarios, y de los cuales se puede esperar que evolucionen. Los servicios postales forman parte de un más amplio mercado de comunicaciones y la prestación de servicios postales tiene que considerarse desde esta perspectiva. Los mercados electrónicos de comunicaciones se han desarrollado tremendamente durante los 20 últimos años y hoy en día representan la mayor parte del mercado, mientras que la definición que en este momento se usa para los servicios postales universales todavía está basada en los días en que los servicios postales eran prácticamente los únicos medios de comunicación. Además,

los mercados postales y logísticos también se han desarrollado tremendamente durante los 15 últimos años, con introducción de diversas ofertas y productos en competencia. Estas "nuevas" ofertas suelen complementar o sustituir con eficacia servicios universales "tradicionales" cuya prestación todavía se impone a los PSUs. Todos estos cambios exigen una revisión crítica de lo que ahora constituyen servicios postales "corrientes y necesarios" que deben prestarse bajo la protección de la OSU, así como accesos eficientes para asegurar la prestación de estos servicios en un entorno regido por el mercado que se ha de lanzar con la ATM.

- *Reestructuración del PSU*, incluyendo conversión en empresa comercial, e innovadoras estrategias de marketing y relaciones laborales. Todas las organizaciones que afrontan la competencia han de esforzarse en la mejora continua de su eficiencia y eficacia. Si bien diversas iniciativas de reestructuración por parte del PSU habían comenzado ya antes de la introducción de la apertura del mercado en la Unión Europea, es evidente que la apertura del mercado impulsada por la UE ha dado mayor ímpetu a la reestructuración de los PSUs europeos. Tal reestructuración resulta fundamental para el éxito de la apertura del mercado postal en la Unión Europea y suele ser un requisito previo para el éxito de los PSUs en este mercado postal liberalizado. Los diversos programas de reestructuración ya puestos en práctica en los 15 últimos años han demostrado que se pueden desarrollar soluciones adecuadas para afrontar con éxito muchos de los retos a los que se enfrentan los PSUs bajo la ATM. Así pues, la reestructuración de los PSUs resulta simultáneamente emblemática del lanzamiento de la ATM y un fundamento para alcanzar sus ventajas. A la inversa, la introducción de la ATM dejará claro el nivel de preparación de varios PSUs para enfrentarse a los rigores de competencia. Este tema es claramente una cuestión central para todos los interesados en el mercado postal europeo de nueva aparición.

Cada una de estas cuestiones es tratada detalladamente en las tres secciones siguientes. Se describen tanto la teoría de fondo como los cambios en la práctica que forman la base de cada uno de estos problemas clave, seguidos de una revisión de la gama de prácticas sacadas a la luz a través de los Estados Miembros en entrevistas de PwC y de algunos ejemplos seleccionados que ilustran estas prácticas. Cada una de los estudios temáticas concluye con la evaluación de las implicaciones políticas correspondientes para la ATM y sus efectos sobre la OSU y sobre los PSUs.

4.2 Acceso y Trabajo Compartido: Apalancamiento de la Red del Operador Postal Titular en una situación de Entrada en el Mercado

Este estudio revisará la cuestión de la fijación de precios de acceso y la función del acceso bajo la ATM. La sección 4.2.1 se presenta a título de antecedentes. Ofrece una introducción general para tener acceso a la fijación de precios incluyendo algún breve análisis del acceso en industrias de redes fijas. La sección 4.2.2 establece una breve introducción a la práctica del acceso en el sector postal incluyendo diferentes tipos de acceso. Se distinguen dos tipos de acceso – trabajo compartido (que puede ser considerado como el acceso corriente arriba, en la fase de preparación) y el acceso corriente abajo. Las secciones 4.2.3 y 4.2.4 describen experiencias con el acceso corriente arriba (trabajo compartido) y con el acceso corriente abajo en los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. La sección 4.2.5 resume las lecciones claves para la política en un mercado postal liberalizado de trabajo compartido y acceso con apalancamiento de la red del OP titular para promover una competencia eficiente.

4.2.1 Antecedentes

Durante los veinte últimos años se ha asistido a la entrada de competidores en lo que anteriormente habían sido monopolios regulados. Con esta entrada se ha permitido a los titulares regulados diversificarse a otras industrias y expandir la libertad comercial de sus operaciones. Este proceso ha dado lugar a cierta preocupación acerca de que el titular podría emplear su monopolio regulado para explotar una ventaja sobre sus competidores.

Y en concreto, si el competidor necesita el acceso a instalaciones de monopolio o esenciales, existe la preocupación de que el titular pueda sobrecargar el precio de este acceso o aumentar los costes del competidor mediante las condiciones conforme a las cuales se establecerá el acceso.²⁴ En telecomunicaciones y energía esta ha sido una cuestión fundamental para la mayor parte del período y ha dado como resultado diversas acciones de las comisiones reguladoras.

En el sector postal, todavía muy rígidamente dominado por correos nacionales de propiedad estatal (OPs), ha habido menos apertura real de mercados a la competencia y por consiguiente menos diversificación por OPs en industrias competitivas. Sin embargo, el sector postal en todo el mundo se enfrenta a la presión para abrir a los competidores sus mercados tradicionales en régimen de monopolio. Con el consiguiente aumento de los deseos de los OPs de entrar en mercados competitivos, tales cuestiones constituyen ya un área destacada de preocupación también para el futuro del sector postal.

En situaciones distintas del monopolio regulado, las empresas no suelen ofrecer en absoluto acceso a sus instalaciones para los competidores. Esto surge por una serie de motivos incluyendo la naturaleza misma de una empresa. Como el premio Nóbel Ronald Coase argumentó en 1937, una empresa existe para realizar

²⁴ Hay varias formas en las que un titular que puede proporcionar acceso a un servicio esencial, o tener algún poder residual de monopolio, puede también dedicarse a un comportamiento perjudicial para sus competidores. Un estudio de la teoría implícita se presenta en Armstrong (2002), que también ofrece una revisión global de aplicaciones a telecomunicaciones y una lista extensa de referencias.

un conjunto de transacciones que pueden realizarse más económicamente mediante una jerarquía más que por el mercado. Coase vio la empresa como un “dispositivo que reemplaza al mercado.” Así pues, permitir a los forasteros entrar en esta jerarquía puede dar como resultado interrupciones y pérdida de sinergias, economías de alcance y escala y similares que provienen del uso de una jerarquía más que del mercado.

Si existe una competencia eficaz, imponer el acceso a las instalaciones por mandato regulador desincentivará la eficiencia. Si una empresa se ve forzada a compartir sus instalaciones y tecnologías con los competidores al concederles el acceso a sus servicios, la ventaja para innovar se verá reducida, dado que la empresa no puede conservar para sí todos los beneficios de la innovación. Así pues, imponer el acceso en tales casos puede resultar ineficaz tanto en el sentido de Coase como en el de Schumpeter. En el primer caso esto surge a causa de la pérdida de sinergias y, por lo tanto, reducir la eficiencia en la explotación o interna, en el último caso, debido a su efecto adverso sobre la eficiencia dinámica y la innovación²⁵

Si existe un monopolio regulado y si se toma una resolución de introducir la competencia, surgen diferentes consideraciones y el regulador de la industria puede requerir del titular que proporcione el acceso a sus instalaciones a los precios y condiciones que el regulador pueda determinar. Este es el caso en electricidad, telecomunicaciones y gas, por ejemplo. La razón para requerir el acceso es que el titular controla un cuello de botella, lo que se conocen en derecho y economía reguladora como un "servicio esencial".

¡Un ejemplo obvio de un servicio esencial es un puente – la única forma factible de atravesar el río! La doctrina del servicio esencial en su versión más sencilla requeriría que se preste el acceso a tales instalaciones esenciales en condiciones razonables y no discriminatorias. Esta doctrina, como se suele creer, se aplica a las redes de transmisión eléctrica y distribución, gasoductos y sistemas de distribución y a redes locales de intercambio de telecomunicaciones.

Alfred Kahn ha propuesto que el ámbito de la noción de servicio esencial sea ensanchado en el caso de las industrias titulares en red. “...en el contexto de la introducción de la competencia en las industrias de servicio público...una empresa titular no sólo controlará algunas instalaciones 'realmente esenciales' para sus rivales, sino que disfrutará de economías de escala y alcance... debido simplemente a un monopolio concesionario..., requerir de él que compartiera la ventaja de aquellas instalaciones con los rivales a un precio compensatorio no implicaría por lo tanto penalizar exitosos esfuerzos competitivos.” (2001, p1 8) la extensión sugerida por Kahn de la noción de instalaciones esenciales debe ser tomada en serio, considerando su experiencia y su talla en la economía de la regulación.

La implicación es que, en las etapas iniciales de la competencia, podría razonablemente exigirse de un titular que disfruta de una posición dominante en el mercado que proporcione acceso a sus instalaciones.

²⁵ Puede ser que el efecto de permitir la entrada sea animar una clase diferente de innovación así como bajar algunos precios como consecuencia de la competencia. Sin embargo, a no ser que haya una buena razón para creer que este es el caso y que tales beneficios pesarán más que las pérdidas de un titular menos innovador, entonces es obligada la cautela al imponer el acceso.

A pesar de estas consideraciones y propuestas, el éxito en la apertura de las redes a la competencia ha sido limitado. En la industria de distribución del gas esto ha sucedido a causa de la naturaleza del producto básico y la clara distinción entre el producto básico, gas, y el servicio de su transporte.

Muchas empresas de distribución de gas establecen servicios de transporte sólo para grandes clientes, como instalaciones eléctricas y grandes instalaciones industriales. Sin embargo, esta práctica no está extendida entre clientes particulares y pequeñas empresas. En la electricidad, existe todavía menos competencia por los clientes minoristas. Lo que eran eficaces experimentos en USA y Europa resultó ser viable sólo cuando de hecho a los nuevos competidores se les dieron subvenciones u otros incentivos.

En telecomunicaciones tales cuestiones han sido y siguen siendo aireadas extensamente. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 en USA fue un hito importante en la apertura del mercado del titular al exigir a las RBOCs que facilitasen acceso. Sin embargo, esto fracasó en una masa de pleitos, y la cuestión se resolvió en gran parte en favor de los titulares Regional Bell Operating Companies (Empresas de Funcionamiento Regional de Bell) (RBOCs).²⁶

Aunque el sector postal difiera en algunos aspectos fundamentales de las industrias de red fijas, los fracasos para promover el acceso en otros sectores de red mediante subvenciones, exigencia y control y otras medidas para hacer arrancar la competencia ofrecen una lección al sector postal sobre las dificultades de poner en práctica una política eficiente de acceso. Teniendo en cuenta esto, la sección siguiente examina algunos rasgos específicos del sector postal que moldean la política de acceso a este.

4.2.2 Acceso al sector postal

El acceso a la red postal puede producirse en múltiples etapas. El acceso se denomina acceso corriente arriba o corriente abajo. El último se refiere al acceso a la red de entrega local. Todos los otros tipos de acceso son considerados acceso corriente arriba. Las actividades de acceso corriente arriba en el sector postal suelen ser denominadas "trabajo compartido", que incluye actividades como la recogida del correo depositado, la consolidación y el franqueo realizados por los clientes o empresas de preparación de correo por adelantado del ofrecimiento del correo al operador postal.

Este tipo de trabajo preparatorio substituye, en efecto, parte del trabajo corriente arriba que de no ser así habría de llevarse a cabo por el operador postal. Así, el correo puede entregarse en un centro de tratamiento y puede, si lleva código de barras, ir directamente a un lector, ahorrando al OP el costo de lectura y codificación por barras. Hay una larga tradición de descuentos por trabajo compartido, que está más profundamente desarrollada en el caso del Correo de Estados Unidos (USPS), pero extendida también

²⁶ Con USTA vs. USA la posibilidad de un acceso ampliado recibió un golpe decisivo o incluso fatal. La adquisición en 2005 de los mayores competidores por RBOCs, viz., AT*T por SBC Y MCI por Verizon, terminó eficazmente con la cuestión de la obligación de los RBOC de proporcionar un acceso ampliado. De la adquisición más reciente propuesta por AT*T de Bell South puede esperarse que solidifique esta "sin obligación de acceso" en el sector de las telecomunicaciones de los USA.

a otros países²⁷. Para esta clase de acceso por trabajo compartido (corriente arriba) a instalaciones postales, la extensión de Kahn de la doctrina de servicio esencial no es aplicable. Tales instalaciones corriente arriba no son en ningún sentido esenciales para un nuevo competidor, tal como ilustra el nuevo competidor que usa su propio equipo para realizar la codificación por barras.

Acerca del acceso al uso del equipo de tratamiento automatizado del OP, y quizás otro acceso basado en servicios, los argumentos son un poco más complicados, dado que la concesión del acceso por lo general tendría efectos mayores sobre las operaciones internas del OP. Esto no quiere decir que un OP deba o le convenga negar el acceso a tales servicios corriente arriba para rivalizar con los nuevos competidores.

Puede, en algunos casos, ser un negocio muy bueno permitir tal acceso. En casos donde el equipo de tratamiento de un OP está infrautilizado durante partes del día o de la noche, los nuevos competidores que podrían hacer aprovechar estas horas de menos tránsito se beneficiarían al igual que el OP.

Así, si un nuevo competidor fuera capaz de hacer procesar su correo sólo durante estos períodos, podría ser posible hacerlo a tarifas atractivas. Sin embargo, debe quedar claro que cualquier acceso de este tipo debe ocurrir conforme a un acuerdo libremente negociado entre el OP y los nuevos competidores, más que de acuerdo con un mandato regulador.

Si bien resulta muy difícil hacer un argumento convincente de que el acceso corriente arriba es un servicio esencial, podría argumentarse que el acceso corriente abajo tiene algunas características de servicio esencial. En una industria en red fija, por ejemplo, telecomunicaciones o electricidad, la afirmación de servicio esencial proviene de la naturaleza oculta de la inversión que tiene que realizarse en dichas industrias.

A menudo la inversión está literalmente hundida – como los tubos en la tierra en el caso del gas – pero el significado económico de lo sumergido en economía es que tiene un valor mucho más bajo, posiblemente hasta negativo, para un uso alternativo. En el caso del acceso corriente abajo en el sector postal, muy pocos costes están sumergidos y por esta razón el nuevo competidor podría reproducir la red de entrega de un OP mucho más fácilmente que lo que sería para el nuevo competidor reproducir la red de la empresa de distribución de gas. Así, el argumento de que la red de entrega de un OP es un servicio esencial resulta bastante débil.

El acceso corriente arriba es probable que resulte sumamente beneficioso cuando hay tecnologías disponibles para los nuevos competidores que son de mucho más bajo coste que la utilización de la tecnología postal vigente. Estas tecnologías podrían ser tan sencillas como las actividades de sala de correo en los locales de un cliente para realizar la codificación por barras y la preclasificación del correo en el momento en que el correo se imprime y prepara para su envío.

El acceso corriente abajo en las etapas iniciales de la competencia proporciona un medio de permitir al nuevo competidor el uso de la red del OP para algunas zonas de entrega (aquellas para las cuales el nuevo competidor aún no ha desarrollado el servicio completo) evitando parcial o totalmente la red del OP para

²⁷ La experiencia del USPS y La Poste en el trabajo compartido es revisada con más detalle a continuación.

otras zonas. Dado que es difícil montar un argumento irresistible sobre el acceso corriente abajo como un servicio esencial, algunos han argumentado que no debe estar regulado, y por lo tanto sujeto, al proceso normal de negociaciones comerciales (de Bijl et al., 2006). A pesar de estas consideraciones, el acceso corriente abajo tiene algunas características que pueden significar que los reguladores, después de la ATM, pueden determinar que es conveniente cierta regulación, por una serie de motivos. Estos incluyen posibles dudas sobre el comportamiento anticompetitivo por parte del OP titular dominante de mercado, así como el deseo de promover la cobertura universal por los nuevos competidores mediante el acceso impuesto.

Otra razón es que el acceso impuesto adaptado al coste es una protección contra la fijación predatoria de precios, que se ve más reforzada si el regulador supervisa y exige la aplicación no discriminatoria de tarifas de acceso. Como se ve en el análisis del Reino Unido, motivos como estos sugieren que la regulación de los precios de acceso probablemente continúe para un futuro previsible.

El principio de eficiencia económica básica, base de la fijación de precios de acceso, es que los incentivos deberían alinearse de tal forma que el productor con la proporción más alta de coste /calidad en la producción de ciertos servicios, ya se trate del OP o de un nuevo competidor, debe ser el productor que realmente los preste). El acceso corriente abajo es probable que sea una gran parte del negocio de un OP bajo la penetración de la competencia, y el regulador tiene que preocuparse en cuanto a sí los términos y condiciones de acceso socavan la capacidad del OP de mantener la OSU.

Generalmente, el planteamiento implica el desempaquetado, y la fijación separada de precios, de los diversos componentes de la cadena de valor.²⁸ Puede esperarse que se produzcan todos los siguientes planteamientos de acceso durante la evolución hacia la ATM:

- Los nuevos competidores, después del trabajo compartido, dan el correo seleccionado al OP, el cual entonces ofrece el servicio de extremo a extremo para este correo (el acceso corriente arriba o la opción de trabajo compartido);
- Los nuevos competidores dan el correo seleccionado al OP para la entrega local por el propio OP (opción de acceso corriente abajo);
- Los nuevos competidores ofrecen el servicio de extremo a extremo para clientes seleccionados y quizás sólo para un subconjunto de su correo (opción de servicio de extremo a extremo).

Los nuevos competidores, en este marco, ofrecerían el servicio de extremo a extremo principalmente en las rutas de beneficio más alto y coste más bajo. Otro correo, sobre todo el correo destinado a las áreas de entrega de más alto coste, lo devolverían al OP. La práctica actual en muchos OPs consiste en cobrar una tarifa uniforme basada sólo en la cantidad de trabajo corriente arriba incorporado al correo (por ejemplo, el nivel de preclasificación realizado).

²⁸ Panzar (2002) señala advertencias adicionales sobre el problema del desempaquetado impuesto y el acceso a las redes postales cuando un OP tenga una OSU.

Sin embargo, esto no es eficiente. Un planteamiento mejor consistiría en desarrollar indicadores para fijación de precios que permitan al titular, mediante tarifas fijadas públicamente, cobrar a los nuevos competidores por el acceso en función del destino final de su correo. El planteamiento del Reino Unido, revisado a continuación, tiene algunas de estas características. El planteamiento equivale a desempaquetar la opción de acceso corriente abajo y fijar precios para ello según su coste.²⁹ Esto permite a los nuevos competidores tener acceso a la red del OP en dos niveles, sólo para la entrega o a la tarifa de pieza individual (la última, desde luego, conteniendo los descuentos correspondientes a ese correo ya sean por trabajo compartido, o por volumen, o corriente arriba).

La idea básica, como se propone en Crew y Kleindorfer (2002), es captada en el término Fijación de Precios de Acceso de Área de Entrega o DAP, que cobra precios de acceso más altos por la entrada corriente abajo cuando tal entrada exija la entrega en áreas de elevados costes. Así, la clave consiste en cobrar a los nuevos competidores que eludan las operaciones corriente arriba del OP no según el trabajo que han evitado, sino según el trabajo aún por realizado en la entrega del correo que mandan de nuevo con el OP.

Este planteamiento es más eficiente que la fijación de precios de acceso uniforme, el planteamiento habitual adoptado, siguiendo normas de coste evitado que ofrecen descuentos iguales al coste medio evitado de las actividades corriente arriba eludidas/ofrecidas por la organización que busca el acceso.³⁰

Consideremos más detalladamente la diferencia entre los tres tipos distintos de normas de acceso, actualmente en uso en la UE o en estudio como normas posibles para regir la fijación de precios de acceso (Billette de Villemeur et al., 2006; Crew y Kleindorfer, 2002).

- Fijación de Precios por Coste evitado (ACP): Cobrar por acceso según descuentos de tarifas para envíos individuales, basadas en el coste evitado en actividades eludidas ofrecidas por la organización que desea el acceso.
- Fijación de Precios de Acceso de Área de entrega (DAP): Cobrar por el acceso, no según el trabajo que se evita, sino según el trabajo aún por realizar para la entrega del correo a reenviar y entregar por el OP.
- Fijación de Precios de Acceso Negociado (NAP): Esencialmente el resultado será aquí cualquier precio que el OP y los nuevos competidores acuerden a través de sus propias negociaciones. Podría esperarse que NAP diera lugar a precios no más bajos que el coste medio incremental de la entrega que resultaría bajo DAP. Los precios podrían ser más altos si los nuevos competidores que buscan el acceso tienen, en determinadas zonas, costes más altos que el OP, y si el OP tiene algún poder negociador.

²⁹ el lector con ciertos conocimientos previos del mundo postal reconocerá de inmediato que esta propuesta disfruta de un pedigrí muy antiguo, remontándose cuando menos a Rowland Hill que estudió ideas similares al enfrentarse con las enormes diferencias de costes de la entrega local bajo una tarifa uniforme. Desde luego, a Hill no le preocupaba entonces el problema de los nuevos competidores, sino sólo la viabilidad del titular bajo la fijación de precios uniforme. Para un análisis de las aportaciones de Hill y la forma de sus propuestas, ver Crew y Kleindorfer (1991).

³⁰ la norma de coste evitado para la fijación de precios de acceso se conoce también bajo el nombre de Norma de Fijación de Precios por el Componente Eficiente (ECPR).

Con respecto a ACP, como parte de su OSU, los OPs se enfrentan en la actualidad a un requisito de fijación de precios para el correo de envíos individuales (posiblemente diferenciado en las categorías de correo de 1ª y 2ª clase). Tradicionalmente, los OPs han permitido descuentos por trabajo compartido, para esta tarifa de envíos individuales, principalmente codificación por barras y preclasificación. Sin embargo, si se permite a los nuevos competidores entregar directamente a los clientes que ellos escojan y el OP todavía tiene una OSU, esta clase de descuento por coste evitado de la tarifa de envíos individuales podría conducir a problemas en la financiación de la OSU. Se requiere un sistema más sensible de fijación de precios de acceso bajo el cual los nuevos competidores tomen decisiones eficientes sobre el acceso a la red del OP o usar las propias redes.

Los costes de los nuevos competidores suelen ser más bajos en la entrega en áreas urbanas céntricas con bancos, bolsas, empresas de seguros y abogados, siendo la City en Londres un ejemplo impresionante. Los costes de entrega de un OP suelen ser también más bajos en dichas áreas.³¹ Un OP encontraría que sus costes de entrega variarían dependiendo de dónde se depositara una carta y de dónde se entregase. En la práctica, las variaciones en costes podrían clasificarse en una serie de zonas de entrega o de áreas.

La clave del diseño de los precios eficientes de acceso es hacer que estos dependan tanto del origen como del destino del correo para el cual el OP presta el acceso. Si un nuevo competidor transportase el correo hasta la unidad de entrega del OP, el origen sería el destino y se cobraría sólo una simple entrega local. Los gastos adicionales se aplicarían dependiendo de por dónde entrase el correo en la corriente.

Un ejemplo de una tarifa de acceso que posee las propiedades de eficiencia exigidas en el Cuadro 5 (que muestra tarifas tanto para el acceso corriente abajo como para el acceso mediante preclasificación/trabajo compartido). Para simplificar, el centro de atención recaerá sobre los costes de entrega. Estos costes y contribuciones a los costes de ventanillas y otros aspectos de la OSU se pretenden recuperar en el margen de beneficio. Las áreas son clasificadas según sus costes de entrega. El Área A tiene el coste más bajo y se puede acceder a ella por los nuevos competidores por 13c. Si los costes de entrega del nuevo competidor están por debajo de los 13c, él repartirá el correo de sus clientes. Las mismas consideraciones se aplican en el caso de las Áreas B y C. En los tres casos el precio de acceso es menor o igual al precio de preclasificación. Para el Área D, sin embargo, surge un problema. Aun cuando los costes del nuevo competidor puedan ser menos que los del OP, si se sobrepasan los 20c, precio del sello para un envío individual, el nuevo competidor no entregará aquí, dado que perderá dinero. De modo similar, el OP no concederá al nuevo competidor el precio de preclasificación dado que, en virtud de la OSU, aumentará los gastos del OP.

³¹ Roy (1999), Kolín y Smith (1999) y d'Alcantara y Amerlynck (2006) han examinado algunos de los factores que determinan los costes de entrega.

Cuadro 5: Ilustración de Precios de Acceso de la Entrega específicos por zonas (Regla de DAP)

	<u>Coste Marginal</u> <u>Del OP</u>	<u>Precio de acceso</u>	<u>Precio Envío</u> <u>Nacional</u>	<u>Precio de</u> <u>Preclasificación</u>
Área A	10c	13c	20c	18c
Área B	13c	17c	20c	18c
Área C	14c	18c	20c	18c
Área D	25c	20c	20c	20c

Bajo la estructura de DAP es fundamental que a los nuevos competidores no se les concedan incentivos para aumentar la carga de la OSU. La tarifa de precios de acceso debe, por lo tanto, enviarles señales correctas. Desde el punto de vista del nuevo competidor para el Área D, el hecho que él no reciba pago por el trabajo compartido que ha realizado puede parecer injusto e ineficaz. En realidad, no lo es así. Sería tanto injusto como ineficaz si no fuera por la OSU, la carga de la cual no debería incrementarse por los nuevos competidores. En virtud de la OSU no es injusto que el nuevo competidor no reciba un pago por compartir trabajo en el Área D, si esto se considera parte de su cuota de cumplimiento de la OSU.

A cambio de la posibilidad de tener, gracias a la OSU, al acceso a las áreas de costes elevados por debajo del coste deberá pagar un precio de entrada, a saber, renunciar al valor de cualquier trabajo compartido dado que el valor de la subvención que recibe sobrepasa el valor del trabajo compartido que él proporciona.

Resulta interesante contrastar este planteamiento con el planteamiento de ACP, recomendado con frecuencia para determinar los precios de acceso. El planteamiento estándar de ACP supone esencialmente un mundo de producto único, con el precio de acceso fijado entonces al coste evitado de cualesquiera operaciones corriente arriba realizadas por el nuevo competidor. El problema en el contexto postal es que este no es un contexto de productos individuales. Al contrario, cada área de entrega constituye un producto distinto con distintas características de costes a cumplir.

Así, la lógica sencilla de ACP se quiebra. Consideremos de nuevo el Cuadro 5. Suponiendo un sobreprecio constante de aproximadamente un tercio (que podría ser diferente de los márgenes comerciales de Ramsey) para cada área, el precio de acceso pagado por el nuevo competidor para el acceso corriente abajo y la entrega al Área D bajo ACP, que estaría alrededor de 31c (el coste marginal de entrega, 25c, más el margen, 8c, menos el descuento de preclasificación, 2c). Puesto que 31c sobrepasa el precio de los

envíos individuales de 20c, al nuevo competidor se le tiene que cobrar la tarifa de los envíos individuales, dado que el nuevo competidor depositaría el correo a la tarifa de precio único si el precio de acceso superara esto.

Obsérvese que de hecho esta no es la misma tarifa que la simple norma del coste evitado (ACP) en el cual la tarifa completa (uniforme) de envíos individuales se descuenta por el coste evitado del descuento por preclasificación. Una tan sencilla aplicación de la lógica del coste evitado conduciría a un precio de 18c para la entrega en el Área D, que constituiría otra subvención más allá de la subvención de 5c contenida ya en la tarifa de envíos individuales para este área.

Dicho de forma diferente, la regla correcta de fijación de precios de acceso consiste en que al nuevo competidor le sea cobrada la tarifa de envíos individuales si trabajo restante a realizar después del trabajo compartido sobrepasa el precio de los envíos individuales. La aplicación práctica más sencilla de DAP sería establecer que el precio de acceso para cada zona de entrega fuera el máximo de la regla tradicional del coste evitado (ACP) y el coste medio de entrega a esa zona, truncada en la tarifa de envíos individuales³². Esta regla presenta una serie de ventajas, incluyendo la simplicidad y la mejor alineación del coste con la fijación de precios y en la evitación de subvenciones a los nuevos competidores que animan una penetración ineficaz en el mercado. Resulta importante que aquí se reconozca que, si bien hacer un promedio de precios podría ser en beneficio de la eficiencia para tarifas de envíos individuales, no hay ninguna razón para mantener tal promedio a través de las zonas de entrega en la fijación de precios para el acceso desempaquetado.

Para completar el análisis de la fijación de precios de acceso, es importante estudiar dos cuestiones adicionales: 1) heterogeneidad del cliente, capacidad de respuesta y eficiencia, y 2) regulación de precios y acceso.

El anterior análisis sobre DAP ha hecho hincapié en la importancia de la heterogeneidad de costes de las zonas de entrega. Otra preocupación analizada en la bibliografía sobre economía postal ha sido la heterogeneidad de los clientes. Un modelo inicial para tratar esta materia en el contexto postal fue el de Crew y Kleindorfer (2001), que examinaron la dinámica de la entrada en el nivel del cliente, observando como claramente los grandes clientes serían el objetivo principal de los nuevos competidores. Modelan la interacción de la fijación de precios de acceso para clases de cliente diferenciadas e ilustran la complejidad de la fijación de precios de Ramsey cuando los clientes pueden escoger entre los nuevos competidores o el PSU titular como su proveedor de servicio.

³² Para un análisis de la lógica de esta regla, ver Crew y Kleindorfer (2002, p. 30) y Panzar (2002, p. 114). Obsérvese que DAP a veces es confundido con la fijación de precios de acceso del Coste incremental a largo plazo (LRIC), por ejemplo, Armstrong (2002) como se practica en el sector de las telecomunicaciones. En el sector postal, no sería apropiado cobrar menos que el coste evitado bajo DAP, incluso si el LRIC es menor que el coste evitado. Desde luego, el LRIC todavía sirve como límite para costes de acceso, pero no es la prueba patrón (benchmark) apropiada para los precios mismos. La razón es que todos los productos, incluyendo productos de acceso, deberían hacer su contribución hacia la cobertura de los costes fijos de la OSU. Así, la regla arriba indicada resulta la correcta, es decir, el máximo del coste evitado y el coste incremental medio del restante trabajo por hacer después del acceso (truncada en la tarifa de envíos individuales). Ajustes más complejos relacionados con la demanda, por ejemplo, de Villemeur et al. (2002, 2006), también permiten efectos Ramsey para refinar más estos precios de DAP.

Aquellos clientes serán los más atractivos para los nuevos competidores que tienen grandes volúmenes de correo destinado a áreas de bajo coste. Exactamente dónde se dibujará la línea por los nuevos competidores en la atracción de clientes del PSU titular también depende directamente del precio de acceso para el correo que determinará, en parte, el deseo de los nuevos competidores de entregar por sí mismos frente al ofrecimiento de la entrega al PSU. La interacción de la heterogeneidad del cliente, la fijación de precios uniforme y la entrada enfrentadas a las obligaciones de equilibrio financiero del PSU da lugar a precios por trabajo compartido que pueden diferir considerablemente (sea por encima o por debajo) a los decididos según la regla de ACP.

En el trabajo sobre la heterogeneidad del cliente y los descuentos por trabajo compartido se avanzó más con la obra de Billette de Villemeur et al. (2002, 2006). Estos autores modelan la heterogeneidad del cliente en términos de los costes de esos clientes para dedicarse al trabajo compartido. Ofrecen un análisis detallado de la demanda resultante del mercado tanto para productos de trabajo compartido como para productos de extremo a extremo (es decir, trabajo no compartido), y demuestran bajo condiciones plausibles que los descuentos por trabajo compartido pueden ser mayores o menores que los especificados según la regla de ACP, con el resultado concreto de descuentos más pequeños si se coloca un peso en el análisis del bienestar sobre ventajas para los hogares particulares (y para otros clientes de correo de envíos individuales), peso que ha de ser considerablemente más elevado que el que recaiga sobre las ventajas para los clientes de negocios (que serían los únicos receptores de descuentos por trabajo compartido).

El modelo de Billette de Villemeur et al., se ha refinado y calibrado aun más (para explicar algunos aspectos de la simultaneidad de trabajo compartido y desviación) para el mercado francés. Emparejado con el trabajo inicial sobre normas de acceso de DAP antes mencionado, este trabajo demuestra que, en general, la regla de ACP no capta ni las características esenciales para promover eficientes descuentos por acceso corriente arriba/trabajo compartido, ni los precios de acceso corriente abajo.

Vale la pena mencionar aquí un importante punto final que se refiere a la regulación de precios de acceso. Varios enfoques son posibles en este tema, prácticamente caracterizados por el grado de discreción dejada al PSU titular. Bajo la ATM, es importante que se conceda al PSU una flexibilidad suficiente de modo que la personalización de productos a segmentos de clientes particulares pueda lograrse sin interferencias por parte del regulador.

Por otra parte, considerando la posición dominante de mercado que los OPs titulares tendrán al principio de la ATM, también es importante que los precios y las condiciones de acceso sean ofrecidos de forma no discriminatoria a ambos clientes del PSU así como a los competidores que buscan el acceso a la red del PSU. Además, es razonable esperar que el nivel de precios para los productos de acceso sea regulado mientras el PSU es dominante en el mercado.

El planteamiento adecuado que capte tanto las limitaciones de precios como la flexibilidad consiste en someter los productos de acceso a una regulación del precio tope. Esto puede hacerse mediante la inclusión de un promedio ponderado de todos los productos de acceso en (una de las cestas reguladas por) la fórmula tradicional del precio tope.

De forma alternativa, sólo unos productos como el acceso básico corriente abajo y la tarifa de correo de envíos individuales podrían incluirse en la fórmula del precio tope, con el requisito de que los precios para todos los otros productos de acceso estén sometidos a los precios mínimo y tope de la tarifa de envíos individuales y la tarifa aplicable por zonas de entrega (si es posible específica por zona) y, de no ser así, dejando la determinación de la fijación de precios para todas las formas intermedias de acceso a la completa discreción del titular.³³

Este último régimen es esencialmente el que se describe más arriba en la Fijación de Precios para el Acceso Negociado (NAP). Ambos regímenes podrían estar aun más apuntalados por condiciones y tarifas de acceso genéricos y actualizados disponibles para todos los participantes nuevos y por principios reguladores rectores, por ejemplo, los incorporados en el régimen DAP antes descrito.

Cuanto más globalizador sea el regulador con los detalles de los precios de acceso en la fórmula del precio tope, mayor será el control que tendrá el regulador sobre los precios de acceso, pero también será mayor la rigidez de los regímenes de acceso resultantes al responder a las condiciones de mercado. A reserva del requisito de no discriminación, cuanto mayor sea el grado de competencia y entrada viables en el mercado de acceso, mayor grado de flexibilidad sería deseable para el PSU titular.

4.2.3 Ejemplos de Experiencia en Fijación de precios y Facilitación de Trabajo compartido

4.2.3.1 Trabajo compartido y Acceso corriente arriba en el Correo de Estados Unidos (USPS)

USPS es un precursor reconocido del trabajo compartido. Introducido en 1976 (ver Estudio de Personal del Servicio postal, 1976), había dos expectativas con respecto a hacer que los remitentes de grandes envíos y consolidadores preclasificasen su correo antes de ofrecerlo al USPS.

En primer lugar, fue la creencia general de que esto podría hacerse de forma eficiente en la época en que el correo era preparado mediante casas de impresión y preparación de correo. La segunda era la expectativa de que, debido al aumento de la calidad de preparación del correo como resultado del trabajo compartido, la eficiencia del USPS mismo podría mejorar. Como se explica en Cohen et al., (2006), ambos efectos se produjeron realmente, con algún retraso entre la introducción de los efectos de productividad y de trabajo compartido. La magnitud del trabajo compartido en USPS se muestra en el cuadro siguiente, que expone como el % de los volúmenes totales de trabajo compartido había crecido hacia 2004 a casi el 73 % a través de todos los grupos principales de productos.

³³ Ambas formas de regulación de precios de acceso se han estudiado en la bibliografía, y la inclusión de los precios de acceso en la fórmula del precio tope ha llegado a ser conocida como “la regulación de precio tope global”. Para más detalles, ver Crew y Kleindorfer (1994) y Billette de Villemeur et al. (2003).

Cuadro 2.6: 2004 Costes Totales Evitables por Trabajo Compartido y el Valor Total de Descuentos por Trabajo Compartido (Volúmenes y \$'s en Millones) (de Cohen et al., 2006)

Porcentaje de					
Clase de Correo	Todo Volumen	Trabajo Compartido Volumen	Volumen Trabajo Compartido	Total USPS Coste Evitado (\$)	Valor de Descuentos
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Correo de Primera Clase	97.926	50.239	51%	3.466	3.440
Publicaciones Periódicas	9.135	8.731	96%	1.485	1.396
Correo publicitario	95.564	89.762	94%	9.297	9.121
Servicios de Paquetería	1,132	826	73%	151	108
Otros	2,349	-	-	0	0
Total	206.106	149.559	73%	14.399	14.065

Las actividades de trabajo compartido mostradas aquí dieron como resultado 14.000 millones de dólares en descuentos o rebajas a organizaciones de trabajo compartido, y reflejan aproximadamente 14.000 millones de dólares en costes evitados para el USPS. Cohen et al. (2006) estiman que estas actividades se emprendieron a una fracción de ese coste por las terceras partes que emprendieron el trabajo compartido, lo que condujo a unos ahorros totales en toda la economía de aproximadamente 11.000 millones de dólares.

Además de estos importantes ahorros de costes, existen también efectos de demanda muy importantes que se derivan de disminuciones de precio correspondientes a explotar una cadena de valor postal menos cara para los clientes de negocios.

Pearsall (2005) estimó el efecto del estímulo de la demanda de trabajo compartido separando en su modelo econométrico, por un lado, los efectos seculares y de fijación de precios del crecimiento de la demanda, y por otro lado los efectos correspondientes a diversas innovaciones en trabajo compartido. Sus conclusiones son que, a lo largo del período, 1976 a 2003, los volúmenes postales se vieron incrementados en un 37 % por trabajo compartido y los ingresos postales aumentados en un 26 % en relación con lo que habrían sido en ausencia de las innovaciones en trabajo compartido.

Pearsall y Cohen et al., llegan a la conclusión de que estos efectos son el resultado probable de las sinergias entre la preparación del correo, la recogida del correo depositado y la conveniencia global de las

organizaciones de trabajo compartido que, en efecto, han traído nuevos servicios al mercado mediante actividades especializadas que permiten a sus clientes de negocios usar productos postales de forma conveniente mientras cosechan ahorros de costes de los descuentos por trabajo compartido ofrecidos por USPS.

La fijación de precios de productos de trabajo compartido en el USPS se basa en principios de coste evitado (ACP). Así, a los productos de trabajo compartido en el USPS se les pone precio al Precio respectivo del Producto de Extremo a Extremo menos el Coste evitado al USPS por compartir trabajo (es decir, el coste evitado por el USPS por el trabajo realizado por la organización de trabajo compartido). Las pérdidas de eficiencia del planteamiento de ACP están paliadas en el contexto del USPS por el hecho de que en la actualidad no permiten ningún desvío (es decir, ninguna competencia en la entrega).

Se plantean incesantes preguntas en cuanto a si los costes evitados que se usan están demasiado estrechamente interpretados y reflejan costes reales evitados (ver, por ejemplo, Haldi y Olsen, 2004), pero generalmente la metodología usada para la aplicación práctica de ACP y los argumentos que forman su base son comprendidos por aquellos a quienes afectan. El éxito del programa de trabajo compartido del USPS ilustra claramente la eficacia del acceso corriente arriba en el apalancamiento de la red de un OP titular.

4.2.3.2 Trabajo compartido y Acceso corriente arriba en La Poste

Resulta interesante que La Poste tiene una historia aún más larga de trabajo compartido que el USPS, con raíces que se remontan a aumentos importantes de la paquetería y la publicidad directa en los años 60. Esto condujo a La Poste en 1967 a buscar la ayuda de terceros para la recogida del correo depositado, clasificación y preparación de la paquetería, que entonces fueron ofrecidas a La Poste para su entrega final.

Animada por la flexibilidad adicional evidente en este acuerdo, La Poste lo amplió a los productos de publicidad directa en 1969, alentando así a los grandes remitentes a preclasificar su correo y a emprender otras actividades que condujeron a ahorros de costes para La Poste.

Durante los años 70, estimulados de algún modo por una huelga importante en 1973, este proceso condujo al ulterior desarrollo del trabajo compartido en La Poste, y esto ha seguido creciendo hasta la fecha. Contribuyó a esto la elaboración de los fundamentos teóricos que forman la base del diseño de descuentos por trabajo compartido en La Poste (ver Billette de Villemeur, 2002, 2006).

Varios tipos de contrato rigen las disposiciones sobre trabajo compartido entre La Poste y los proveedores de servicios de trabajo compartido (remitentes de grandes envíos y consolidadores).

El contrato estándar es "basado en el producto" y abarca la publicidad directa, la paquetería o el correo de transacciones, especificando condiciones generales de acceso y niveles de calidad de servicio para el producto en cuestión y descuentos (o rebajas) para diversos niveles de trabajo compartido.

El segundo tipo de contrato que rige el trabajo compartido se menciona como “contrato técnico” (“contrat technique”) y abarca cuestiones específicas adicionales como los plazos temporales para ofrecer el correo, refinamientos adicionales en la clasificación, y otros temas para los cuales La Poste desea ofrecer incentivos a los grandes remitentes y consolidadores debido a las implicaciones de costes de estas actividades.

Finalmente, existen “contratos comerciales” que especifican rebajas totales periódicas basadas en los volúmenes totales proporcionados por un cliente de negocios. Un ejemplo típico sería una rebaja anual del 5 % del coste total del mailing ofrecida por La Poste a una institución financiera basada en el volumen total de esa institución que se ofrece a La Poste para su entrega. Es interesante que las rebajas sobre contratos comerciales se calculen sobre la base del volumen total repartido en última instancia por La Poste, ya sea ofrecido directamente a La Poste por el cliente o llegue a La Poste a través de una organización de consolidador/trabajo compartido que podría preparar el correo del cliente.

Considerando que en los contratos de trabajo compartido el centro de atención es el producto, la intención es construir precios sobre la base de información contable específica sobre costes de cada clase de producto (correo de transacciones, publicidad directa, etc.). La metodología actual de La Poste para fijar los precios de productos de trabajo compartido se basa en los costes evitados, aunque no rígidamente. La intención es captar para cada clase de producto y para cada característica técnica del acceso los incentivos adecuados para promover la eficiencia en la cadena de valor entre la generación de correo y el recibo del correo en una instalación de La Poste.

Como puede verse en el Cuadro 7 y en el Cuadro 8, el trabajo compartido es una característica importante del mercado francés. Del Cuadro 7, puede observarse que más de 9.300 millones de envíos postales se ven afectados, lo que representa aproximadamente 1.000 millones en descuentos por trabajo compartido en 2004. Durante el mismo período, las casas de mailing y los consolidadores (unos 200 en total) procesaron más de la mitad del correo masivo, incluyendo el 75 % de la publicidad directa y el 30 % del correo total de negocios. Estas 200 pequeñas y medianas empresas son o bien filiales de grupos internacionales (DPWN, Correo belga, Bertelsmann, Wegener, Quebecor) o de empresas publicitarias o empresas de mensajería antes propiedad del sector bancario para su correo sobre transacciones. Tienen acceso a la red postal a tarifas negociadas, idénticas para remitentes de grandes envíos y consolidadores.

Estudios de mercado sobre el sector postal francés muestran como ambos mercados – la consolidación de correo comercial y la consolidación de Publicidad directa – se han desarrollado considerablemente en los últimos 15 años. Compuestos en un tiempo por muchas PYMEs frágiles, con empleados no cualificados y una automatización limitada, estos mercados ahora están dominados por competidores importantes, filiales de grupos internacionales.

Hay dos fuerzas impulsoras para esta evolución: el desarrollo del mercado de la consolidación de correo (de negocios) y el aumento de calidad en el mercado de la consolidación de la Publicidad Directa.

- En primer lugar, el mercado de la consolidación del correo (de negocios) es de cosecha relativamente reciente: durante mucho tiempo los principales grandes remitentes han estado poco

dispuestos a externalizar la preparación de su correo de negocios, preocupados por la confidencialidad y la seguridad correspondientes a este tipo de correo (facturas, billetes de banco, etc.). En los años 90, los grandes remitentes de correo de negocios aumentaron el uso de terceros consolidadores, pero con unas rigurosas habilitación y supervisión de requisitos, de ahí que aumentara el nivel de calidad de los competidores principales en el mercado de la consolidación (nivel de automatización, control de calidad, cualificación de mano de obra).

- En segundo lugar, el Mercado de la publicidad directa, activo y competitivo a partir desde finales de los años 60, experimentó algunos cambios importantes para adaptarse a las cambiantes necesidades del cliente. Los grandes remitentes de publicidad directa han aumentado la calidad de sus mailings en las últimas décadas, mediante la concentración en la priorización de objetivos, calidad del papel y diversificación. Los consolidadores de este mercado han invertido luego de forma importante en automatización y capacitación de la mano de obra para permitir un servicio hecho a medida para los grandes remitentes de Publicidad Directa.

Cuadro 7: Volúmenes de Trabajo Compartido en La Poste hacia 2005

2005	Tipo de cliente	Número de envíos (millones de envíos)	%
Total Envíos Masivos Publicitarios	Mailer (Empresa de Mailing)	900	19%
	Consolidadores	3 900	81%
	TOTAL	4 800	100 %
2005	Tipo de cliente	Número de envíos (millones de envíos)	%
TOTAL transacción Correo*Masivo	Mailer (Empresa de Mailing)	3.400	76%
	Consolidadores	1 100	24%
	TOTAL	4 500	100%
2005	Tipo de cliente	número de envíos (millones de envíos)	%
Total Correo** masivo	Mailer (Empresa de Mailing)	4 300	46%
	Consolidadores	5 000	54%
	TOTAL	9 300	100%

NOTAS:

Estas cifras de 2005 son estimaciones no verificadas que sujetas a revisión

* Los grandes remitentes de transacciones han estado menos dispuestos a externalizar la preparación de su correo ya que la naturaleza de los envíos es más sensible (la confidencialidad para los bancos, facturas, etc.). Sin embargo, existe un fuerte potencial de crecimiento para los consolidadores de correo de negocios ya que la modernización del mercado de la consolidación permite ahora a los grandes remitentes de transacción externalizar esta función. El nivel de intermediación en el correo de negocios crece rápidamente y la parte total del correo tratado por los consolidadores en los años próximos se espera que por consiguiente aumente de forma considerable.

** "El correo masivo total" la categoría incluye todos los tipos de correo que podrían ser objeto de trabajo compartido, es decir, que podrían beneficiarse de rebajas en caso de preparativos de preclasificación y tratamiento. Las publicaciones periódicas y revistas no están incluidas en este cuadro.

Cuadro 8: Rebajas por Trabajo Compartido Disponibles en La Poste *

Producto Postal		Precios (en)	Máxima Rebaja**
D + 1 / 2 Correo de negocios	Correo de envíos individuales	0 , 5 3	2 3 , 7 %
	Correo masivo de trabajo compartido	0 , 4 0	
D + 3 / 4 Correo de negocios	Correo de envíos individuales	0 , 4 8	2 5 , 6 %
	Correo masivo de Trabajo Compartido	0 , 3 6	
D + 7 Publicidad Directa	Correo masivo sin trabajo compartido	0 , 3 5	3 3 , 5 %
	Correo masivo de trabajo compartido	0 , 2 3	

NOTAS

* Los precios para productos de trabajo compartido mostrados aquí corresponden al grado máximo de preclasificación y preparación del envío, que difiere según los distintos productos considerados (Publicidad Directa o correo comercial, tipo diferente de Publicidad directa, etc.). Lo que se muestra en este Cuadro es la rebaja para el producto de trabajo compartido indicado en relación con un producto comparable "empaquetado". Por ejemplo, para el correo de negocios, la prueba patrón del producto empaquetado (y la rebaja máxima del 23,7 % para Correo masivo de trabajo compartido D+1/2) es la tarifa de envíos individuales. Para la Publicidad directa, el producto de la prueba patrón es la parte de menor exigencia del contrato de correo masivo sin trabajo compartido - en términos de volumen y preparación de la clasificación - puesto que la Publicidad directa es un producto para empresas y no existe por lo tanto ninguna tarifa específica de cliente particular para la Publicidad directa. Los productos de la prueba patrón usados en este Cuadro para ilustrar la magnitud de las rebajas por trabajo compartido no deberían ser confundidos con el proceso real de obtención de los precios de productos de trabajo compartido. El proceso real para deducir el precio de cada uno de los respectivos productos de trabajo compartido está, como se indica en el texto, basado en la lógica del coste evitado, derivado del proceso de producción, consideraciones de presupuesto y rebajas de tarifas apropiadas a cada clase de correo de trabajo compartido. Por ejemplo, el precio del Workshared Bulk Mail (Correo masivo de trabajo compartido) (mostrado como 0,40) no fue obtenido aplicando descuentos de coste evitado al precio del correo de envíos individuales. Fue sacado sobre la base del coste evitado de las actividades respectivas de trabajo compartido incorporadas en este tipo de correo. Por consiguiente, las tres comparaciones mostradas en este Cuadro (para D+1/2, D+3/4 y D+7) deberían entenderse como comparaciones para ilustrar la magnitud de los descuentos disponibles para productos desempaquetados en relación con productos comparables empaquetados, y no el proceso real de calcular estos descuentos.

** "La rebaja máxima" indicada en el cuadro incluye los efectos conjuntos de tres tipos de rebajas disponibles para clientes de La Poste:

1. Rebajas correspondientes "a contrats produits" sujetas a condiciones de volumen y preclasificación (costes evitados en recogida y clasificación)
2. Rebajas correspondientes "a contrats técnicas" a reserva de preclasificación suplementaria y preparación del correo (costes evitados en recogida, clasificación y tratamiento de correo).
3. Rebajas correspondientes "a contrats commerciaux" sujetos a condiciones de volumen total (por ejemplo anual) (costes evitados en el segmento de distribución).

Los cambios y tendencias indicados más arriba han conducido simultáneamente a la creciente concentración en el sector y a una presencia de grandes grupos internacionales, propiedad del inversor en el mercado de la consolidación, dado que las inversiones fueron especialmente costosas (Tecnología de la Información, Máquinas clasificadoras, máquinas de impresión). Un estudio 2002 por La Poste resumía los principales competidores en Publicidad directa y mercados de consolidación de correo comercial en Francia (*Ver Cifras más abajo*).

En el mercado de la consolidación de la Publicidad directa, los competidores principales son Diffusion Plus, una empresa francesa cotizada en Euronext con el 20% del mercado (en términos de volumen de correo). A continuación, EDMLS (Eurodirect) y Arvato poseen respectivamente un 9% y un 8% del mercado y ambas son filiales del gigante alemán de los medios de comunicación, Bertelsmann.

Koba, filial del operador postal alemán DPWN, tenía el 5 % del mercado en 2002. La Poste no está activo como consolidador de Publicidad directa.

La concentración del mercado es incluso mayor para la consolidación del correo comercial. Con una cuota de mercado del 29 % de los envíos postales, el líder de la industria en Francia es Asterion, filial del Correo belga. Aspheria es filial de La Poste francesa y, con el 10 %, representa la única participación de La Poste en mercados de consolidación corriente arriba. DPWN, mediante su filial Koba, es también un principal competidor en este mercado.

Figura 48: Competidores principales en el mercado de consolidación de servicios de marketing directo en 2002 (envíos postales)
Fuente: Estudio de mercado Dafsa para LA POSTE

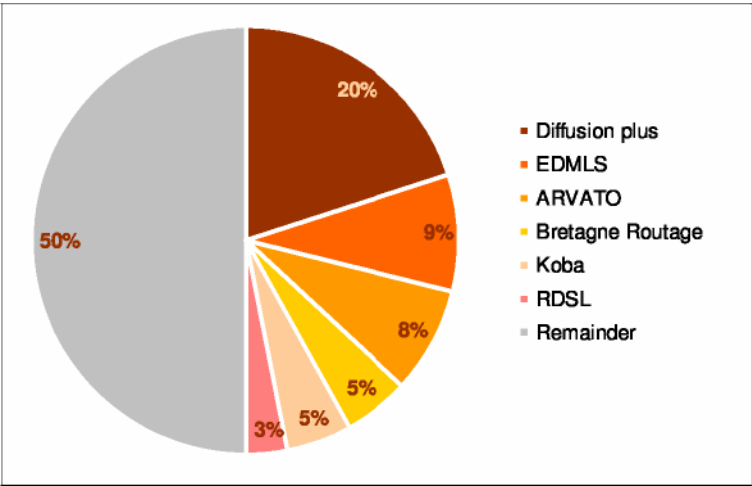
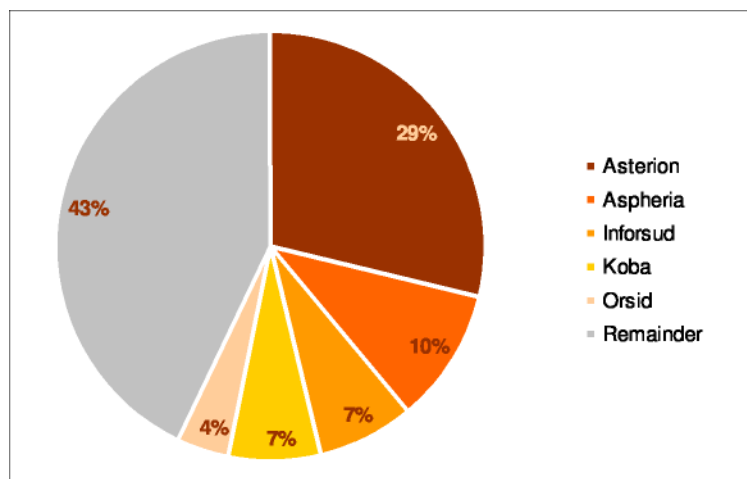


Figura 49: Competidores principales en el mercado de consolidación del correo comercial en 2002 (envíos postales)

Fuente: Estudio de mercado Dafsa para LA POSTE



Como en el caso de USPS, los detalles de los contratos de trabajo compartido son suficientemente complejos para que éste área haya creado alguna tensión entre los consolidadores y La Poste. En respuesta a ello, el regulador postal francés ARCEP ha establecido procedimiento de resolución de controversias para permitir la identificación de las fuentes de tensiones en los acuerdos de trabajo compartido y la resolución de estos.

La Poste ha declarado que están comprometidos con el principio de que las organizaciones de trabajo compartido y La Poste comparten un interés común en hacer crecer los volúmenes de correo. En las entrevistas que forman la base de este estudio, los representantes de La Poste observaban que este principio no cambiará bajo la ATM, dado que por ahora las actividades corriente arriba en el sector postal de Francia están firmemente unidas a una gran red de operaciones de trabajo compartido.

Sin embargo, bajo la ATM, bien puede haber cambios en fijación de precios en productos de trabajo compartido, pasando del planteamiento actual de ACP al planteamiento de fijación de precios por zonas de acuerdo con DAP. Como en el caso del USPS, trabajo compartido y acceso corriente arriba representan un caso afortunado en Francia, promoviendo el apalancamiento de la red del OP titular mediante incentivos que motivan una preparación eficiente de correo y paquetería.

4.2.4 Ejemplo de Experiencia en Fijación de precios de Acceso: Perspectivas del Reino Unido

Como se ha observado en de Bijl et al. (2006), las condiciones de acceso varían bastante en el conjunto de UE. En el Reino Unido, a Royal Mail se le exige por su regulador (Postcomm) que facilite acceso a cualquiera de sus instalaciones postales (incluyendo, por ejemplo, su red de entrega) para los clientes particulares, consolidadores y competidores. Las condiciones conforme a las cuales se presta el acceso se

basan por lo general en contratos negociados entre Royal Mail y partes que buscan el acceso, pero Postcomm puede imponer un arreglo definitivo en el caso de que las partes no puedan ponerse de acuerdo.

En Alemania, se obliga por ley a DPAG a ofrecer servicios de acceso corriente abajo en los términos y condiciones que, en gran parte, están determinados por el Organismo Regulador Nacional (BundesNetzAgentur). Holanda y Suecia también tienen una Fijación Negociada de precios de Acceso, decidida en gran parte mediante negociaciones libres entre el PSU y las partes que buscan el acceso a la red del PSU. El marco británico y la experiencia se revisan ahora.

Evolución de la fijación de precios de acceso en el Reino Unido

Los precios de acceso fueron al principio acordados entre el operador titular Royal Mail y UK Mail en febrero de 2004. Esto fue seguido en abril de 2004 por similares acuerdos de acceso corriente abajo con TNT y Deutsche Post. Las tres empresas actúan bajo licencia de Postcomm (regulador postal) para prestar servicios de "consolidación", donde el correo se recoge de clientes o grupos de clientes y luego se pasa a Royal Mail para su entrega final (si bien TNT y Deutsche Post también obtuvieron licencia para prestar servicios de recogida para mailings de más de 4.000 envíos).

Al principio, los acuerdos para el acceso fueron preparados sobre la base de una recuperación de costes geográficamente promediada. Lo que significó que a los operadores con licencia se les exigiese presentar el correo a Royal Mail en una forma que reflejase el volumen total de correspondencia del negocio de Royal Mail, sobre la base de áreas individuales de código postal. Si el volumen varía del de Royal Mail por más del 7,5 % pero menos del 15 % en cualquier 'período de referencia' (siendo cada uno de tales períodos de aproximadamente tres meses) Royal Mail tendría derecho a imponer una sobretasa. Si el volumen en cualquier área de código postal externa variase del de Royal Mail por más del 15% en cualquier 'período de referencia' Royal Mail tendría a derecho a imponer una sobretasa más alta, pedir al cliente que se pasara a un acuerdo zonal o, si todo lo demás falla, denunciar el acuerdo.³⁴

Desde octubre de 2004, Royal Mail añadió a su conjunto de acuerdos genéricos (antes descritos) los contratos de acceso basados en precios de acceso geográficamente promediados. Estos contratos de acceso promediados se negocian libremente entre Royal Mail y los diferentes operadores y usuarios, sujetos sólo a ser ofrecidos en una base no discriminatoria y no preferencial.

Una vez que se negocia un contrato, se encuentra entonces disponible para otros clientes si estos cumplen los términos del contrato. Si quieren algo distinto, se inicia entonces una nueva negociación. Así, el primer contrato negociado fue el de UK Mail. Ese sigue estando en funcionamiento. Más tarde, en 2004, se negoció un contrato no uniforme de precios con un cliente distinto y también está todavía en funcionamiento. Además, nada impide a un cliente tener dos acuerdos de acceso distintos, uno con un precio uniforme basándose en una caída generalizada y uno con un precio no uniforme, con tal de que ambos cumplan los términos de cada contrato.

³⁴ Servicio universal para Grandes remitentes Masivos: Documento de resolución de Postcomm, 30 de junio de 2005

Royal Mail publicó una nota explicativa sobre la fijación de precios geográficamente promediada (a la que llama fijación de precios "no uniforme")³⁵. La nota incluía el siguiente comentario:

- *"En el cálculo de un precio de acceso no uniforme, dos de los impulsores de coste más importantes ... son la Densidad de Puntos de Entrega (DPD) y la Densidad Comercial (BD);*
- *DPD ... determina la distancia media a recorrer entre puntos de entrega. BD es la proporción de puntos de entrega registrados como empresas".*

Royal Mail divide grupos de puntos de entrega de todo el país en cinco bandas, conocidas como zonas de entrega, definidas por referencia a sus principales impulsores de costes (DPD y BD). La Zona A, como se relata, tiene los costes de entrega más baratos y, por lo tanto, el precio de acceso para puntos de entrega de la zona A es el más bajo. El precio de acceso de zonas B-E aumenta para reflejar las diferencias de coste de entrega a los puntos de cada zona.

En 2006, catorce operadores con licencia competían con Royal Mail. En 2005, nuevos operadores llevaron más de 106 millones de envíos de "extremo a extremo" (ofreciendo recogida, clasificación y entrega) y su ingreso se elevó un 121 por ciento hasta 44,6 millones.³⁶ UK Mail (entre otros) podría ofrecer servicios de correo de extremo a extremo, pero hasta la fecha el correo recogido por UK Mail lo entrega finalmente por Royal Mail. Aunque el mercado postal británico haya sido plenamente liberalizado Royal Mail todavía tiene una posición dominante. Royal Mail es responsable del 97 % de los volúmenes de correo en el área regulada en 2004-05³⁷, e informó de un crecimiento de los ingresos a lo largo de este período del 3,7 %.

Estado actual de la fijación de precios de acceso en el UK³⁸

Hasta 2006, los precios de acceso geográficamente despromediados cambiaron de un año para otro sobre la base de una fórmula predeterminada (RPI-1 %). Los precios originales de acceso a los cuales se aplica esta cláusula eran los precios negociados, es decir, esta fórmula fue directamente incorporada dentro de los mismos acuerdos de acceso negociados. Los precios iniciales subyacentes (a los cuales se aplicó el ajuste RPI-1% por año) estaban casi de acuerdo con los costes evitados correspondientes al envío típico de correo de segunda clase³⁹.

³⁵ Acceso a las Instalaciones Postales de Royal Mail, 15 de Octubre de 2004

³⁶ National Audit Office (2006), 'Re-apertura del Correo: Postcomm y la Calidad de los Servicios de Correo, 22 de marzo

³⁷ Aunque estas cifras excluyan el correo del Intercambio de documentos que no está regulado y que equivale aproximadamente a otro 2 % del correo de negocios con dirección, reduciendo así la cuota de mercado de Royal Mail a aproximadamente un 95 %.

³⁸ Para una buena descripción de la historia y principios que forman la base de la fijación de precios de acceso en el Reino Unido, ver Hill y Robinson (2006).

³⁹ la prueba patrón exacta para calcular los precios de acceso se discute todavía, pero Postcomm observa que la base correcta sobre la cual deberían calcularse de hecho los costes evitados es la de un envío postal de segunda clase, ya que es ahí donde existen esencialmente el acceso y la competencia

Posteriormente, la actual revisión reguladora (2006) dirigida por Postcomm ha sugerido un mecanismo alternativo de fijación de precios que simplemente conserva el espacio superior⁴⁰ vacío entre precios de acceso y minoristas durante los próximos cuatro años 2006 a 2010 en comparación con un producto equivalente de extremo a extremo.⁴¹ Es previsible que esto se filtre a través de acuerdos de acceso a medida que sean renegociados.

El requisito de que el precio de acceso responda a la diferencia mínima de precios con su correspondiente producto de extremo a extremo se comprueba como parte de las condiciones de auditoría para el control de precio tope, pero sólo el producto de extremo a extremo está directamente en la fórmula de precio tope. Los nuevos productos de acceso son ajenos al control, salvo que Postcomm determine que son "esencialmente similares" a un producto actual y por lo tanto serían tratados de la misma forma que uno de los productos actuales de acceso de precio controlado. Por lo tanto, no existe ningún cálculo del ingreso permitido para el acceso, sólo que los precios de acceso no incumplan el requisito del espacio superior vacío.

Este arreglo de permitir una flexibilidad considerable a Royal Mail para fijar precios en sus productos de acceso, sujeto sólo a una oferta no discriminatoria de servicios de acceso a todas las partes y a los techos derivados de los respectivos productos de extremo a extremo, está mucho más de acuerdo con lo que se ha descrito anteriormente como Fijación Negociada de Precios de Acceso.

Postcomm exige que todo acuerdo de acceso firmado por Royal Mail sea pasado en cuanto se pueda al regulador para su revisión y publicado en su página web. Como consecuencia de una reciente enmienda de licencia, un período de gracia de un mes se requiere ahora, antes de que puedan ponerse en práctica las disposiciones. Postcomm usa este período para evaluar las implicaciones para la regulación del arreglo propuesto y sus propiedades competitivas.

El Párrafo 2 (Condición 9) de la licencia de Royal Mail dice:

“Si una persona que sea operador postal o usuario pretende el acceso a las instalaciones postales de Royal Mail, Royal Mail negociará con esa persona de buena fe con vistas a ponerse de acuerdo sobre los términos de dicho acceso.”

En sí mismo, a todo posible nuevo competidor le basta simplemente con acercarse a Royal Mail y estudiar los requisitos de acceso. Los términos se negocian comercialmente y permanecen confidenciales hasta que se acuerdan. La mayoría de los nuevos competidores probablemente requieran un acceso adaptado al 'producto'. En última instancia, y a reserva del escrutinio regulador, puede ser promulgado un acuerdo de acceso.

Cambios después de la liberalización

⁴⁰ "el espacio superior vacío " es un mínimo. Los precios de acceso pueden ser inferiores a lo requerido por esta diferencia, pero no más altos.

⁴¹ en las regulaciones de acceso está prevista la posibilidad de revisar los mínimos actuales de esa altura y cambiarlos a los 2 años.

Tras la liberalización, Postcomm se ha comprometido a conservar el 'espacio superior' entre precios de acceso y minoristas durante los próximos cuatro años para promover el desarrollo de la competencia a través del acceso. A plazo más largo, lo probable es que el regulador adopte una opinión sobre si las disposiciones de acceso corriente abajo suponen el mecanismo más adecuado y eficiente de promover la competencia, o si podrían emplearse otros mecanismos reguladores para establecer unos incentivos para la competencia de extremo a extremo.

Si, con el tiempo, se encuentra que el acceso resulta ser el medio óptimo adecuado por el cual podría promoverse la competencia, es probable que Postcomm ejerza una presión continuada hacia abajo sobre los precios de acceso. El mismo Royal Mail espera asistir a un aumento considerable de los volúmenes de acceso durante los próximos cinco años, impulsado en parte por el grado en el cual se reduzcan los precios de acceso en términos reales. En este escenario, la empresa podría transformarse en un monopolio "solo de entrega", con volúmenes crecientes y crecientes presiones de costes corriente arriba.

Retos para un acceso eficaz

Exención de IVA: La exención de IVA disfrutada por Royal Mail es citada por los competidores como una barrera para la competencia eficaz dado que los nuevos actores y competidores deben cobrar el IVA sobre las ventas. Royal Mail discute esta afirmación con la sugerencia de que la mayoría de los clientes atendidos por sus competidores pueden reclamar el IVA compensado frente al IVA cargado por los vendedores de servicios postales si el cliente tiene derecho a ello (ya que, como el nombre sugiere, el IVA es un impuesto sólo para actividades de valor añadido).

En general, y visto en semejante contexto, los cálculos de Postcomm sugieren que la exención de IVA crea sólo leves ventajas de precios para Royal Mail.⁴²

Existe, sin embargo, cierta inquietud sobre el grado en el cual continuará la exención de IVA ya que la Comisión Europea ha emprendido medidas legales contra el Gobierno británico sobre la continuada exención⁴³ de IVA de Royal Mail

Además, pese al resultado de este proceso legal, existe hoy cierta ambigüedad con respecto al grado hasta el cual estarán exentas de cobrar el IVA las empresas que actúan conforme a acuerdos de acceso en virtud del hecho de que actúan como 'agentes' de Royal Mail. La ambigüedad proviene por lo tanto de la forma en la cual se preparan las disposiciones de acceso.

Teóricamente, sin embargo, y sobre la base de que prosigue la exención de IVA de Royal Mail, podría ser posible para un nuevo competidor no cobrar IVA sobre el componente de su tarifa total que representa el

⁴² Estimado en alrededor del 2 % por Frontier Economics(2004), "Análisis del IVA", que es el Anexo 2 " de septiembre de 2004 de la Revisión del mercado competitivo de Postcomm, disponible en <http://www.psc.gov.uk/policy-and-consultations/consultations/competitive-marketreview/compmarkrev.pdf>

⁴³ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/484&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

precio de acceso impuesto por Royal Mail. El IVA, no obstante, sería cargado sobre el residuo (la diferencia entre el precio de acceso y el precio minorista).

Ni que decir tiene que tales ambigüedades tienen que ser resueltas para asegurar unas condiciones transparentes para el mercado de acceso. En cualquier caso, el IVA no parece haber desempeñado un papel en el desarrollo inicial del acceso corriente abajo en el Reino Unido dado que la mayoría del correo que se ha movido en el acceso corriente abajo ha sido hasta ahora el correo generado por empresas de servicios financieros exentos de IVA (por ejemplo. RBSG, Lloyds, Barclays, etc.).

Precios de Acceso *per se*. El proceso por el cual los márgenes comerciales se determinan al fijar los precios de acceso (para hacer una contribución razonable a los costes fijos de Royal Mail que supone explotar su red) se trata con algún escepticismo por los nuevos actores y competidores. Los comentaristas han sugerido que esto permite a Royal Mail apartar los costes de los productos de acceso no regulado y cargarlos a los clientes a precio controlado sin la debida consideración de las fuerzas determinantes y el prorrateo de estos costes.

Las tensiones son aquí normales al pasar a un mercado más competitivo, y se han encontrado en varios otros sectores también (como se estudia en Armstrong, 2002). Su resolución requerirá análisis y evolución continuados, y un mayor compromiso.

Resumiendo la experiencia hasta el momento, la fijación de precios de acceso en el Reino Unido se entiende como uno de los instrumentos esenciales empleados en el camino hacia una competencia viable, tanto corriente arriba (por el trabajo compartido) como corriente abajo. El crecimiento en el uso de los productos de acceso ha sido muy importante⁴⁴, y se espera que prosiga con la abolición completa del Área reservada desde el 1 de enero de 2006. Considerando la importancia del acceso para consolidadores y competidores de extremo a extremo, la fijación de precios y condiciones de acceso se espera que siga siendo centro de atención esencial del regulador británico Postcomm.

4.2.5 Comentarios Finales sobre Fijación de precios de Acceso

Se han revisado el planteamiento general y de fondo del acceso corriente arriba (trabajo compartido) y del acceso corriente abajo en el sector postal. Como ya se ha observado, el acceso tendrá una importancia esencial en la ATM, sobre todo en las etapas iniciales de la entrada. Unos precios de acceso correctamente estructurados pueden contribuir a la financiación de la OSU así como promover la competencia mediante el apalancamiento de la red del OP titular.

⁴⁴ Ver http://www.royalmailwholesale.com/c9_reports.cfm. En el momento de la redacción, el acceso corriente abajo en el Reino Unido estaba en un nivel de aproximadamente 40 millones de envíos por semana, con 14 contratos de acceso en funcionamiento.

Tres planteamientos de acceso han sido señalados, ya se empleen en la actualidad o en el análisis en los diversos Estados Miembros de UE: Fijación de Precios de Coste Evitado (ACP), Fijación de Precios de Acceso por Zona de Entrega (DAP) y Fijación de Precios de Acceso negociado (NAP). Se han estudiado las ventajas de cada uno de estos, incluyendo costes de transacciones y ejecución. También se han descrito algunas aplicaciones específicas de estas normas en USPS, La Poste y Royal Mail.

Esta sección puede concluirse con unas pocas observaciones sobre 4 características críticas y cuestiones de política relacionadas con la fijación de precios de acceso bajo la ATM.

⇒ **Prestación de acceso Negociada contra Prestación de acceso Impuesta:** En las etapas iniciales de la ATM, será eficiente promover el acceso corriente arriba para fomentar el desarrollo de la infraestructura de preparación del correo y captar las ventajas obvias de la preparación conjunta del correo y tareas compartidas. Si bien podrían imponerse para empezar los principios de la fijación de precios por trabajo compartido y por acceso, podría esperarse que la regulación de estos fuera retirada en favor de precios y condiciones negociadas a medida que se establece una competencia viable. Los casos de USPS y de La Poste ilustran las ventajas de este planteamiento.

El acceso corriente abajo con evitación de tramos de red (es decir, bajo la ATM) no es una materia sencilla, y unas condiciones eficientes para la fijación de precios y acceso dependerán de una serie de condiciones específicas del país. Por lo tanto sería adecuado para unas soluciones específicas para cada país dominar la regulación del acceso corriente abajo, con una posición de partida en la Fijación de Precios de Acceso negociado que permita al PSU contratar libremente con nuevos competidores sobre las condiciones de dicho acceso.

⇒ **Tratamiento no discriminatorio entre los propios clientes del PO y sus competidores.** Mientras los titulares disfruten de una posición dominante en el mercado, un tratamiento no discriminatorio del cliente del OP y de los nuevos competidores será importante para paliar el comportamiento anticompetitivo. Tal tratamiento no discriminatorio puede ser mejorado aún más según los requisitos para el depósito público de tarifas genéricas, como es el caso del Reino Unido y de La Poste. El titular puede y debe tener, sin embargo, capacidad de desviarse de estas tarifas genéricas en el diseño de nuevos productos para clientes específicos, mientras estas desviaciones se rijan por los principios generales que se apliquen de manera no discriminatoria a todos los nuevos actores.

⇒ **Forma real de la norma de fijación de precios de acceso.** La bibliografía y la práctica de la fijación de precios de acceso han sido revisadas con detalle más arriba. Debe insistirse en que apartarse de una fijación eficiente de precios de acceso puede tener consecuencias muy negativas bajo la ATM, consecuencias que serían enmascaradas en un escenario de monopolio mediante la capacidad de elevar los precios para cubrir ineficiencias. Bajo la ATM, por ejemplo, la práctica a gran escala de cobrar precios uniformes, basados en los principios del coste evitado, debería ceder el paso a la fijación de precios por zonas de acceso, al menos en la medida en que existan grandes diferencias de costes entre las diferentes zonas de un país. De no ser así, el PSU se encontrará combatiendo dos problemas de la fijación de precios uniforme: el primero, de su tarifa de correo de envíos individuales y las posibilidades inherentes de

descremado entre áreas de bajo coste y de coste elevado; y el segundo los efectos compuestos de ofrecer el acceso subvencionado a sus áreas de costes elevados, mientras que los nuevos competidores entregan en áreas de margen alto y bajo coste.

⇒ **Regulación de fijación de precios de acceso y condiciones.** Bajo la ATM, el acceso corriente arriba debe estar sujeto a una regulación mínima, requiriendo sólo que los precios y condiciones de acceso sean en condiciones no discriminatorias entre los NCs y los clientes del PSU y limitados por unos precios de entrega y una tarifa aplicable de envíos individuales (de primera clase o de segunda clase, dependiendo de las condiciones de servicio ofrecidas). El acceso a las instalaciones reales de un proveedor (por ejemplo, para el uso del equipo de ese proveedor) debe ser dejado por completo a unos contratos libremente negociados. Una fijación de precios de acceso corriente arriba se requiere naturalmente para los grandes remitentes comerciales, con volúmenes por encima de los umbrales que hacen económico el tratamiento del correo masivo y su contabilización. Incluso para los consolidadores, las normas obligatorias de coste evitado, si bien son de aplicación sencilla, es probable que sean ineficaces y atraigan un mayor volumen de correo destinado a la entrega final en áreas de costes elevados. Deben por lo tanto preferirse las normas DAP o NAP, si se esperase que NAP se aproximara a DAP dado que bajo la competencia, habría presiones para alinear los precios con los costes. Esto está explícitamente previsto en DAP, y el acceso negociado (NAP) conduciría al mismo resultado una vez que se estableciera una competencia viable.

Desde una perspectiva antimonopolio, el planteamiento DAP con la prestación no discriminatoria y la información ex ante tiene una serie de ventajas en las que esto puede salvaguardar a los nuevos competidores de prácticas anticompetitivas, por ejemplo, la depredación y salvaguardar a los OPs de un excesivo pleito antimonopolio. El precio de acceso ofrece un precio base. A primera vista si el OP establece el precio para sus clientes por encima del nivel básico de acceso, ello puede considerarse como no depredador. En el caso de CityMail frente a Sweden Post no hubo ningún nivel básico equivalente establecido por el regulador. Cuando se establece por el regulador un precio de acceso y se pone públicamente a disposición de todos, los precios son transparentes. Un OP, si compete con los nuevos competidores, no puede cobrar por debajo de este precio por sus servicios de extremo a extremo sin facilitar bastante a un competidor el cobrar de forma predatoria. La cuestión de hasta dónde tendría que cobrar el OP por encima de este precio resulta claramente discutible. Sin embargo, al establecer un mínimo para la porción más grande de la cadena de valor, el regulador ha reducido considerablemente el dinero en litigio al establecer los incentivos correctos para que ambas partes se alejen de prácticas anticompetitivas y eviten reclamaciones sobreestimadas de tales prácticas.

En las etapas iniciales de la ATM cuando el PSU mantiene una posición dominante en el mercado, los productos para empresas, incluido el acceso, pueden todavía estar sometidos a regulación de precios y beneficios. Como ya se ha estudiado mas arriba, pueden adaptarse varias formas de regulación de precio tope tanto a normas DAP como NAP como parte de una cobertura total protectora de la regulación de precio tope. Se esperaría que dicha regulación de productos de correo de negocios se retirara gradualmente a medida que se estableciera una competencia viable.

Los reguladores probablemente exigirán alguna regulación del acceso corriente abajo, para asegurar que en las etapas iniciales de la ATM que los NE puedan gradualmente desarrollar los mercados y apalancar su entrada inicial en la red del PSU para áreas de elevados costes. En vista de ello es importante que los precios de acceso estén orientados a los costes, al tiempo que todavía se permite el acceso para hacer alguna contribución a los costes totales de la OSU, como sería lo que ocurriese bajo DAP. En términos de aplicación práctica, los reguladores podrían al principio imponer DAP, pero moviéndose gradualmente hacia un papel de supervisión a medida que se establece una competencia viable, dejando luego al NAP como planteamiento preferido, "suave", bajo la ATM.

El regulador estará claramente vigilante, dentro de los límites de las correspondientes asimetrías, para impedir la fijación monopolista de precios de acceso. Asimismo, la función del regulador estará en contra de prácticas competitivas desleales, como la depredación. Finalmente, el regulador también puede controlar el precio de los envíos individuales. Los precios tope y demás regulación a base de incentivos pueden captar a través de incentivos globales de precios para promover la eficiencia dinámica tanto a través de servicios de extremo a extremo como a través de acceso a los servicios. Todo esto es probable que resulte beneficioso para promover una financiación sólida de la OSU. El resultado es que el regulador tendrá gran interés en supervisar los aumentos de esta tarifa, pero al mismo tiempo se asistirá a las consecuencias de tales tarifas frente al deseado equilibrio en la financiación de la OSU. Estas no son tareas triviales, pero, dado que los reguladores van estando mejor informados sobre las fuerzas operantes, parece probable que sean capaces de tratar de ellas de una manera razonable.

4.3 OSU: **Ámbito, Características y Financiación**

Esta sección examina la naturaleza y el origen de la Obligación de servicio universal (OSU) incluyendo cómo financiarla bajo la ATM. También ofrece un sumario de las características de la OSU en los distintos Estados Miembros, y la previsible evolución de los servicios postales universales bajo la ATM, como han sugerido las entrevistas e investigación desarrollados para este Estudio.

4.3.1 Antecedentes de la OSU

Los orígenes de la entrega en todas las direcciones y del precio uniforme

La OSU ha sido una característica integrante del servicio postal durante muchos años. Sus orígenes pueden rastrearse hasta 1840 con la aplicación práctica de las reformas de Rowland Hill bajo la forma del Penny Post en el Reino Unido. El pago adelantado mediante un sello constituía una innovación importante en 1840. Tenía la ventaja de reducir tremendamente los costes de las transacciones dado que el precio se cobraba por anticipado al remitente mediante un sello prepagado, y no al destinatario en la entrega. Esto hacía el servicio de correos asequible a la población entera. Por el precio de un sello se ofrecía la entrega en todos los lugares del país. De esta forma se desarrollaron las nociones gemelas de ubicuidad en la entrega y precio uniforme, ambas inherentes a la OSU, y que desde entonces han seguido formando parte esencial de la OSU.

El precio uniforme de ámbito nacional cobrado por adelantado por la entrega de una carta redujo tremendamente los costes de transacciones de dos formas. El pago adelantado significaba que el cartero ya no tenía que cobrar del receptor, como hasta ahora había ocurrido. Este había sido un procedimiento caro porque el receptor podía no estar dispuesto o no poder pagar, dando como resultado en tales casos entregas frustradas y por lo tanto costosas. Esta reducción de costes de transacción era importante y recorría un largo camino hasta la realización de un servicio de correos asequible.

El servicio de correos también se hizo asequible gracias al precio uniforme independientemente de donde se entregará la carta. Así pues, el gran remitente solo tenía que comprar sellos de un penique y pegarlos para entrega en todas partes del país. Esto significaba que enviar por correo era fácil y que equivalía por lo tanto a una ulterior reducción del precio implícito pagado dado que el gran remitente tenía que poner el mínimo esfuerzo o pensamiento en el proceso. Las características de la uniformidad de precio en la entrega en el ámbito nacional siguen siendo valoradas por los grandes remitentes individuales y apoyadas por los gobiernos.

Sin embargo, si bien existen ventajas evidentes para los costes de transacción tremendamente reducidos que se derivan de una entrega ubicua a un precio uniforme, tales ventajas se producen a costa de desacoplar la relación directa entre coste y precio. Por consiguiente, el franqueo no necesariamente refleja el coste real de entrega entre dos puntos. Este ha sido, en verdad, el origen de la "obligación" en el debate de la OSU, dado que el desacoplamiento de precio y coste conduce a una serie de problemas, especialmente cuando se permite la competencia como veremos más adelante.

Si bien la ubicuidad del servicio y la uniformidad del precio constituyen el fundamento de la OSU, no son estos sus únicos componentes. También requiere cierta uniformidad en los estándares del servicio, una obligación no sólo de recoger cartas sino también de recoger y entregar la paquetería, una obligación de establecer ventanillas postales. Si bien algunos países aplican realmente tarifas uniformes a los paquetes, la limitación de uniformidad de precios no necesariamente se aplica a la paquetería. Por ejemplo, en la Unión Europea, la Segunda Directiva permite una fijación no uniforme de precios para la paquetería, manteniendo la OSU. Otros países, entre ellos Estados Unidos y Canadá, aplican la fijación de precios por zonas: la paquetería enviada dentro de una determinada zona estará sujeta a un precio uniforme de ventanilla. Independientemente, existe una obligación de ofrecer el servicio de paquetería a un precio razonable.

En muchos países, en general, resultaría demasiado costoso aplicar el estándar de servicio uniforme por todas partes, y en algunos tremendamente a causa de la gran superficie y al área escasamente poblada, por ejemplo, Australia, Canadá y los Estados Unidos. A causa de esta preocupación de no añadir más a los ya altos costes de atender áreas remotas o rurales, a menudo se permite que los estándares de servicio sean algo más bajos en las áreas rurales que en el área urbana densa.

El programa público expresado por la OSU es transparente, fácilmente inteligible y generalmente aceptado. El precio uniforme de un sello es conocido y es supervisado por los reguladores de la industria o del gobierno para mantenerlo razonable. La simplicidad, la transparencia y la accesibilidad financiera del servicio omnipresente prestado por los Correos nacionales (OPs) son motivos principales para el apoyo público continuado a la OSU, y el reconocimiento de este apoyo fue subrayado por todos los interesados de los Estados Miembros entrevistados en el curso de este Estudio.

Las ventajas de la OSU tienen un coste y ese coste es la ineficiencia que se deriva del precio uniforme, que da como resultado áreas de elevados costes cuyos precios se fijan por debajo del coste y áreas de bajo coste cuyos precios se fijan por encima de su coste. Esto se conoce como la subvención cruzada. Tradicionalmente, el sistema de subvención cruzada se ha mantenido con la restricción de la entrada en el mercado postal mediante un "área reservada" (AR). El área reservada se definía tradicionalmente en términos de umbrales de valor o de peso, por ejemplo, restringidos a cartas de bajo peso, como 50 gramos o por un importe monetario, por ejemplo precios de menos de un 1 euro. Esto impide a los nuevos competidores entrar en mercados de bajo coste mediante la fijación de un precio más barato que el OP. (Solemos referirnos a ello como "descremado".) Este es un gran problema para la ATM: ¿la penetración del descremado en el mercado socavará tanto la capacidad de un OP para financiar su OSU que su viabilidad financiera estará amenazada?

La OSU es una característica distintiva sumamente importante de los OPs. Los transportistas no regulados, o mensajerías urgentes, los competidores de los OPs, no tienen tal obligación. Después de un siglo y medio, las ventajas de la OSU siguen estando altamente valoradas. Los gobiernos siguen creyendo en la OSU y, en realidad, los países en vía de desarrollo suelen procurar obtener sus ventajas. Incluso los críticos más severos de los OPs y los partidarios más fuertes de la ATM abogan por conservar la OSU. Como se observa más adelante con más detalle, el carácter de la OSU bien podría cambiar bajo la ATM, siendo algunos de

los "comunes y necesarios" servicios universales prestados en virtud de la OSU actual siendo cada vez más a menudo ofrecidos por el mercado. Esto también podría implicar un cambio en el carácter de la OSU, sin que se imponga la obligación a ninguna organización particular de ofrecer tales servicios dado que los presta el mercado. Esta característica de hacer de la parte "O" de la OSU una responsabilidad de todos los participantes del mercado está prevista en las regulaciones de diversos países, por ejemplo en la Ley Postal de Alemania.⁴⁵

Además de la OSU para las cartas, los OPs suelen tener una OSU en la paquetería. Existen una serie de diferencias entre cartas y paquetería, la más importante es que no suele existir ningún área reservada y ninguna obligación de fijación uniforme de precios en la paquetería. Así pues un OP puede tener una obligación de entregar por todas partes la paquetería de hasta, digamos, 30 kilogramos, pero carece de área reservada en la paquetería. Esto puede contrastarse con el caso de los competidores en paquetería, que pueden entregar donde quieran, siempre que quieran, e independientemente de que quieran. Se exige a los OPs que entreguen en todas partes, hasta un determinado límite, por regla general cinco o seis días por semana, dependiendo de la frecuencia impuesta por su gobierno al OP como parte de la OSU.

Además de las tradicionales cartas y paquetería, históricamente los ciudadanos de cada país han recibido de los OPs unos servicios que incluyen la distribución de información en forma de publicaciones, periódicos, y correo publicitario. Posteriormente tuvo lugar una ulterior evolución en los servicios postales y por consiguiente una serie de características de valor añadido, como el registro, la entrega especial, el seguro, etc., también han terminado asociándose y formando parte, quizás integral, de aquellos servicios englobados en la OSU. El acceso a estos servicios de valor añadido constituirá un elemento importante de la OSU bajo la ATM, y esto puede cambiar a medida que los clientes postales lleguen a valorar estos servicios de forma distinta en el futuro. En general, se esperaría que la ATM motivara una mejor alineación de valor, precio y coste de tales servicios.

Aunque con diferencias de énfasis a través de los países, el acceso a servicios minoristas de ventanilla ha sido un aspecto importante de la OSU en el pasado. La OSU implica tener que prestar no solo la entrega en todas las direcciones sino tener también una red omnipresente de oficinas de Correos para prestar servicios de venta al público en forma de ventas de sellos, recogida y depósito de paquetes en los servicios de algunos países como pagos en efectivo y la banca.

Es debido a la OSU que los OPs poseen muchos más puntos de atención que los que tendrían en ausencia de una OSU. En Francia, por ejemplo, en 1914 existían alrededor de 13.000 puntos de atención, hoy son 14.000. La mayoría de ellos se encuentran en el área rural, mientras que en el mismo período, el 80 % de la población se trasladó al área urbana. Dicha rigidez se impone mediante nuevas definiciones de la OSU, pero podría ser solo una consecuencia del estatus administrativo.

Las empresas privadas que carecen de una OSU tendrían muchos menos puntos de venta minoristas que los OPs. Una medida de la carga de un OP son los puntos suplementarios de atención que le obligan a

⁴⁵ Ver nuestros Informes adjuntos de Países para detalles sobre esta prestación, así como otros cambios en la OSU que son previsibles en países concretos bajo la ATM.

mantener en funcionamiento. La presencia de economías de alcance (es decir, economías en la producción de dos o más servicios juntos, en lugar de separados) palia de algún modo el coste de responder a esta carga, pero la disposición de puntos de atención en todo el territorio sigue percibiéndose claramente como una de las cargas de la OSU. Por el contrario algunos PSUs se plantean su red de puntos de atención como una ventaja competitiva, y apenas reducen la carga sobre la OSU mediante franquicia de los puntos de atención, o los comparten con servicios financieros. Obsérvese, sin embargo, que algunos servicios, ofrecidos por la red de ventanillas de atención al público, podrían ser ofrecidos solo en algunas ubicaciones espaciales, disminuyendo así el coste de la OSU, pero aumentando los costes de transacción de algunos clientes en la obtención de ciertos servicios.

Resumiendo, la OSU ha sido un ingrediente esencial de los servicios postales desde su expansión después de la innovación del Penny Post. La idea general de la OSU es similar a las "obligaciones de servicio mínimo" de otras industrias de red que ofrecen unos servicios que se consideran comunes y necesarios para todos los ciudadanos. La OSU especifica el conjunto de servicios, que han de ser más o menos uniformemente accesibles para todos los ciudadanos. El ámbito de tales servicios a menudo evolucionó en forma algo azarosa hacia industrias distintas, incluyendo el sector postal, sin mucho respeto a los habituales dictados del mercado sobre valor, fijación de precios y ajuste de costes. Tal evolución histórica dio lugar inevitablemente a diferencias a través de los países en términos de servicios universales ofrecidos por los OPs nacionales, y ahora inseparables de las expectativas del público. A medida que la Unión Europea se acerca al lanzamiento de la ATM, resulta provechoso tener en cuenta que los mercados no tienen mucho respeto por el status quo, sino que tienden a hacer presión sobre cualquier desajuste de coste, valor y precio. Antes de examinar lo que podría esperarse en términos de tales presiones sobre la OSU bajo la ATM, veamos mucho más de cerca el estado actual de la OSU en los Estados Miembros.

4.3.2 El Estado Actual de la OSU en los Estados Miembros

La aplicación práctica de la OSU ha venido determinada por los gobiernos nacionales individuales. Tradicionalmente, tales gobiernos han delegado la responsabilidad de la mayoría o de toda la determinación de la OSU en sus OPS (de propiedad pública). En la Unión Europea, las normas mínimas para la OSU son establecidas en la Primera y Segunda Directivas postales, pero existe una discrepancia considerable a través de los Estados Miembros en el ajuste de la OSU (ver Anexo C para un resumen del alcance actual de la OSU en los Estados Miembros). También la Unión Postal Universal (UPU) ha puesto gran interés en la OSU con vistas a establecer estándares más uniformes. Tal como se esboza en Leskinen (2004), el Artículo 1 de la Convención Postal Universal de 1999 afirma el derecho de los ciudadanos de todos los países miembros de la Unión al servicio postal universal. La interpretación y la aplicación práctica de la OSU, que incluye disposiciones sobre precios asequibles y calidad de servicio, son reconocidas por la UPU como intrínsecas a la soberanía del país individual. La Directiva de UE 97/67/CE, la "Directiva postal", es mucho más específica y concentrada, estableciendo obligaciones definitivas sobre los Estados Miembros mediante la exigencia de normas mínimas que deben ser garantizadas por los Estados Miembros. El Artículo 3 de la

Directiva establece “la prestación permanente de un servicio universal de calidad determinada en todos los puntos del territorio a precios asequibles para todos los usuarios.” El Cuadro 9 resume los requisitos de la Primera Directiva postal (Art. 3).

Cuadro 9: Servicios Postales Universales según la definición de la Primera Directiva postal (Art. 3)

Ámbito de los Servicios de la OSU	Envíos postales hasta 2 kilogramos (correspondencia, publicidad directa, libros, catálogos, periódicos, y publicaciones periódicas); paquetes postales hasta 10 kilogramos (20 kilogramos). Los servicios de envíos certificados y envíos con valor declarado.
Accesibilidad	Densidad de los puntos de contacto y acceso (ventanillas y buzones) según las necesidades de los usuarios
Frecuencia de recogida y entrega	Una recogida y una entrega todos los días laborables, y no menos de 5 días por semana
Calidad de servicio (tiempo de tránsito de extremo a extremo)	De acuerdo con estándares para correo transfronterizo intracomunitario (D+3 85 %)
Precios	Asequible

Dos estudios recientes sobre la OSU, Finger et al. (2005) y Ambrosini et al. (2006), establecen descripciones útiles de características comparables. El Anexo C reproduce el estudio de Finger et al. (2005)⁴⁶. Pueden observarse los siguientes puntos esenciales de este estudio.

Ámbito actual: Los límites habituales de peso (por ejemplo, 2 kilogramos para envíos postales y 20 kilogramos para la paquetería) delimitan el ámbito de los productos cubiertos por la OSU. Considerando los requisitos de la Primera Directiva postal, se abarcan los envíos certificados y asegurados así como los periódicos y publicaciones periódicas, aunque el reconocimiento explícito de estos servicios varíe bastante a través de los Estados Miembros (ver Anexo C). Las limitaciones sobre ubicación espacial y servicios ofrecidos en las ventanillas (puntos de servicio postal) y emplazamientos de buzones varían bastante a través de los Estados Miembros. Los requisitos de calidad y de frecuencia de entrega correspondientes a la OSU también varían bastante a través de los Estados Miembros.

Compromiso actual con la OSU: Como se ha observado antes, es previsible que haya un compromiso fuerte y continuado con la OSU, tanto antes como después de la ATM. Sin embargo, se espera que el clima general de la OSU cambie de algún modo a medida que el mercado comience a asegurar servicios para

⁴⁶ Gracias al Profesor Finger y a sus coautores por facilitar una versión puesta al día del estudio original publicado en Finger et al. (2005).

clientes de negocios, dejando la OSU principalmente como una obligación de proteger la prestación de servicios postales “corrientes y necesarios” para hogares y pequeñas empresas, tanto de remitentes como de receptores.

Otro elemento importante, aunque algo ambiguo, correspondiente a la OSU tradicional ha sido el concepto de "asequibilidad". Las Directivas postales de UE entronizan la idea de que el servicio postal debe ser asequible, y este concepto forma parte de la OSU, al menos implícitamente, en todos los Estados Miembros. La asequibilidad por regla general está asegurada por el límite de precios para el correo de envíos individuales (es decir, el sello de Primera clase para el primer tramo de peso).

El Cuadro 10 y el Cuadro 11 a continuación está extraído del estudio en Ambrosini et al. (2006) resumir algunas diferencias de la aplicación práctica de la asequibilidad limitaciones.⁴⁷ De nuevo aquí se asiste a una considerable variabilidad en la aplicación práctica del criterio de asequibilidad exigido bajo la Primera Directiva postal.

Cuadro 10: Controles de precios en los países seleccionados, de Ambrosini et al. (2006)

Australia	Tope de Precio
Canadá	Precio tope para cartas básicas.
Dinamarca	Precio tope para los productos del área reservada, ninguna restricción para productos de servicio universal ajenos al área reservada.
Finlandia	Controles ex-post
Francia	Precio tope global para productos de servicio universal, posible reparto del tope envío individual y masivo, control de precios para cada producto en el área reservada, notificación al regulador para los otros productos del servicio universal
Alemania	Tres cestas de precios tope para envíos de correspondencia de cartas hasta 1000 gramos, otros productos de OSU están sujetos a control ex post (si los precios no están de acuerdo con los principios de la Ley Postal).
Irlanda	Control de precios por el regulador para productos del área reservada.
Italia	Precio tope para productos reservados. El sistema de precio límite se aplica cada tres años. Los precios de productos universales no reservados son establecidos de forma "coherente" con los precios de los productos reservados.
Japón	Control directo para correo ordinario, tratamiento especial, y correo internacional.
Holanda	Los aumentos de precio para los servicios universales nacionales no deben sobrepasar el índice salarial nacional holandés. Dos cestas de precio para los servicios postales; todos los servicios postales universales nacionales y una cesta de los pequeños usuarios.
Nueva Zelanda	Sin controles (leyes de competencia y fuerzas de mercado se consideran suficientes)

⁴⁷ El lector observará en la Tabla 10 que el estudio de Ambrosini et al., también contiene información sobre Australia (AT), Canadá (CA), Japón (JA), Nueva Zelanda (NZ) y los Estados Unidos (SU), así como de una serie de países europeos.

Noruega	Para evaluar si las tarifas están basadas en costes, y para descubrir la subvención cruzada ilegal, Norway Post mantiene una cuenta por cada producto. El regulador examina la cuenta del producto
Portugal	Precio tope para productos del área reservada, control ex post para productos de servicio universal al margen del área reservada.
Eslovenia	Se obliga al PSU a recibir la aprobación de precios del Correo y las Comunicaciones Electrónicas de la República de Eslovenia.
España	Los precios tope globales pueden ser fijados (y son puestos realmente en funcionamiento) por el gobierno.
Suecia	Precio tope para correo nacional prioritario hasta 500 gramos
Suiza	Sometido al control del gobierno federal.
Reino Unido	Precio tope global para todos los productos donde la competencia no sea eficaz. Supervisión de precios de acceso.
Estados Unidos	Para cambiar tarifas, se requiere del USPS que obtenga una resolución de recomendación de la Comisión de Tarifas Postales. (Tales resoluciones pueden ser modificadas por el voto unánime del Consejo superior USPS)

Cuadro 11: Clasificación según la existencia de limitación uniforme de precios para el área reservada de Ambrosini et al. (2006)

Sin limitaciones	Limitaciones para algunos productos	Limitaciones para todos los productos
IE, IT	AT, US	CA, CH, DE, DK, FR, NL, NO, SI, SP, UK

Cuadro 12: Clasificación de acuerdo con la existencia de limitación uniforme de precios para los productos al margen del área reservada de Ambrosini et al. (2006)

Sin limitaciones	Limitaciones para algunos Productos	Limitaciones para todos Productos
CA, CH, DE, FR, IE, IT, NO,	AT, FI, JP, SW, US	DK, NL, SI, UK
NZ, PT, SP.		

4.3.3 Evolución y Nueva definición de la OSU bajo la ATM

La ATM suscita preguntas en cuanto a si los cambios en los mercados postales no deberían imponer un reexamen de la naturaleza de la OSU. Sin embargo, existe un acuerdo casi universal sobre la cuestión de la existencia de la OSU. Casi todos los arquitectos de la competencia incrementada en el sector postal abogan por la existencia continuada de alguna forma de OSU. Por ejemplo, en el Reino Unido, donde el regulador británico Postcomm ha emprendido un reexamen crítico de la OSU, no hay ningún debate sobre el abandono de los principios básicos de omnipresencia y uniformidad como partes esenciales del concepto. En realidad, la legislación habilitante obliga al regulador a salvaguardar la viabilidad de la OSU.

Además, las cifras de la sección anterior sugieren un amplio acuerdo, impulsado quizás por los requisitos de la Primera Directiva postal, sobre el ámbito de la OSU. Sin embargo, es interesante observar que donde la Directiva de UE resulta menos concreta (en controles de precios y en requisitos de accesibilidad) es precisamente donde se puede observar la más amplia disparidad en las regulaciones nacionales adoptadas para la OSU. Esto refleja, sin duda, diferencias de valor correspondientes a diversos atributos de servicios postales, (y a no ser que se opongan requisitos aun más rigurosos en las futuras Directivas postales de UE) puede esperarse que esta variación prosiga y que se amplíe bajo la ATM, ya que el carácter esencial de los mercados consiste en ofrecer un ajuste entre valor, atributos de servicio, precio y coste. En realidad, como Finger et al. (2005) advierten, la Primera Directiva postal de 1997 codificaba las "disposiciones nacionales preexistentes", de modo que la variabilidad observada no es de cosecha reciente, sino que refleja condiciones y preferencias de los Estados Miembros que vienen del pasado.

Más allá del ámbito de los productos ofrecidos en virtud de la OSU, bajo la ATM pueden darse presiones en otros aspectos de la OSU. Consideremos la "asequibilidad". Bajo el planteamiento actual de omnipresencia y uniformidad de precios, la noción de asequibilidad es transparente. Cuando la fijación de precios y condiciones de acceso para los servicios postales se haga más compleja, como casi con seguridad ocurrirá bajo la ATM, la asequibilidad también se hará menos transparente, con la prueba habitual del mercado como patrón fundamental que determina qué precios y qué servicios se ofrecerán. Sin embargo, los informes por países para este estudio repiten los resultados de estudios como el de Finger et al., (2005) al predecir que sólo una pequeña parte de los presupuestos de los hogares se seguirá gastando en productos postales. Además, los clientes de negocios deben enfrentarse a ofertas incrementadas de productos y mayor elección bajo la ATM, así pues la cuestión de la asequibilidad probablemente se volverá menos esencial a medida que las fuerzas del mercado tomen el poder.

Sin embargo, en la medida en que las fuerzas impulsoras de los costes y los impulsores de valor de los servicios postales varían a través de los Estados Miembros, es natural esperar también la variación en requisitos de la OSU. Es previsible que dicha variación natural sea reforzada bajo la ATM. Al juzgar donde pueden darse presiones para adaptar la OSU en respuesta a las condiciones cambiantes de mercado introducidas por la ATM, es útil plantearse algunas de las áreas donde esperamos que avance la

estabilidad, y a partir de ahí algunas áreas donde puede esperarse una variación acrecentada o cambios fundamentales.

En términos de áreas de progreso de la estabilidad, todos los encuestados en los estudios por países de PwC prevén una continuada uniformidad en el precio y la ubicuidad del servicio para cartas de envíos individuales, estableciendo así tanto ahorros de costes para los consumidores en sus transacciones tradicionales, como una medida de protección contra los aumentos de precio mediante la transparencia del valor de los sellos. Los encuestados también prevén un énfasis mayor en la calidad de servicio bajo condiciones de mercado para seguir insistiendo en la ubicuidad del servicio para las cartas de envíos individuales y elevados estándares de calidad de servicio tanto para la Primera Clase como para la Segunda Clase.

Se podría resumir este conjunto de expectativas diciendo que la OSU de recogida y entrega de correo para servicios a hogares individuales y pequeñas empresas seguirá probablemente durante algún tiempo casi en su forma actual, posiblemente con algunas diferencias enraizadas en las condiciones históricas a través de los Estados Miembros. Estas mismas expectativas se aplican en la mayor parte de los países a la entrega de correo de transacciones de alto margen comercial para los clientes de negocios, pues la mayoría de este correo se referencia y entremezcla con servicios de envíos individuales.

Si existe cierto desacuerdo o incertidumbre sobre el alcance deseado de la OSU, ello tiene que ver con la naturaleza y la uniformidad de los servicios de ventanilla para los clientes más pequeños y la naturaleza de los servicios impuestos de extremo a extremo para los clientes de negocios. Planteemos cada uno por su parte.

Sobre la cuestión de los servicios de ventanilla, países diferentes tienen naturalmente preocupaciones diferentes en este sentido. Algunas están inducidas por las presiones políticas locales para seguir asistiendo a servicios de ventanilla fuertes y ubicuos en el conjunto del país. Estas mismas presiones empujan en el sentido de tener ventanillas polivalentes disponibles en las áreas de alta densidad, y quizás un requisito de uniformidad en los servicios disponibles en todas las ventanillas (aun cuando algunos de estos servicios pudieran usarse en ciertas áreas muy raras veces). La cuestión de financiar estos servicios sigue sin resolver: se ha puesto en marcha en Francia un sistema para financiarlas mediante el alivio fiscal local, se consideró incluso la posibilidad de hacer que los municipios soporten ciertos costes (*ver más arriba la Sección 2.2.3.2*).

Otros países ven la posibilidad de ajustar el ámbito de los servicios con el tiempo para que sea acorde con la demanda real de estos servicios de ventanilla.⁴⁸

⁴⁸ Esto es sin duda lo que se espera y que parece ocurrir en industrias gobernadas por el mercado. Por ejemplo, Cohen et al., (2006) revisan los modelos de ubicación espacial de sucursales bancarias y farmacias en USA y Italia y observan que estos se distribuyen casi según la población a atender. En el área de las ventanillas postales, se imponen otros criterios y el modelo de ubicación espacial de las oficinas de Correos puede exhibir una correlación mucho más baja con la población y con otros indicadores económicos.

Acceso mejorado a las ventanillas

Por ejemplo, en Suecia, el número de ventanillas postales de servicio completo disminuyó tremendamente después de la liberalización, produciéndose una amplia franquicia. Asimismo en las áreas rurales de alto coste, se ha producido una sustitución de muchos servicios de ventanillas fijas por carteros rurales. Estas y otras actividades del correo sueco (Posten Sverige AB) han conducido a ahorros de costes en el cumplimiento de una OSU⁴⁹ de ámbito nacional.

Además, muchas de las ventanillas postales concesionarias están abiertas a horas más cómodas que las ventanillas anteriormente operadas por el Operador Postal, así pues la accesibilidad para los servicios postales tradicionales puede haber mejorado como consecuencia de la sustitución de aquellos ventanillas del OP por franquicias.

De este mismo resultado sobre una accesibilidad mejorada para las actividades franquiciadas han informado también otros países (por ejemplo, Alemania). Por tanto, reducir el coste de la OSU no necesariamente se traduce en un ámbito reducido o en una accesibilidad a los servicios postales para el cliente medio. Esto realmente significa un mejor ajuste de coste, valor y precios para tales servicios, como en general sería previsible bajo la competencia.

Sobre la cuestión de los servicios impuestos, de extremo a extremo, para clientes de negocios, si la ATM es capaz de responder a las expectativas, entonces los clientes de negocios disfrutarán de muchas alternativas disponibles. Entonces resultaría difícil continuar con los principios "orientados al mercado" para imponer requisitos de servicio universal a todo operador con respecto a los clientes de negocios. A medida que se establece la competencia viable, los servicios a empresas cambiarán como consecuencia de las fuerzas del mercado. Mientras los reguladores impongan una OSU para beneficiar a los pequeños clientes, ello producirá un efecto sobre el servicio ofrecido como consecuencia de estas fuerzas del mercado. Sin embargo, ya que la OSU es indivisible e ineludible, no es posible ofrecer la OSU a pequeños clientes sin hacerlos disponibles para todo. Mientras exista algún vestigio de una OSU, esto va a afectar a los servicios prestados tanto a clientes grandes como pequeños. Estas interdependencias implican que la ATM también tendrá un efecto sobre los pequeños clientes y que, al menos indirectamente, puede llevar a las fuerzas del mercado a tener influencia en la naturaleza de la OSU para los pequeños clientes. Una serie de posibles escenarios podrían ser el resultado.

Con los pequeños clientes que abarcan el coste de la OSU y que posiblemente subvencionan su empleo por los grandes clientes de la OSU, el precio de los envíos individuales probablemente se plantee en términos verdaderos, posiblemente de forma considerable. Esto podría conducir al reconocimiento de que la OSU no era digna del precio pagado y se reduciría en consecuencia. Así pues, bajo la ATM, todo resulta afectado. El efecto de los aumentos de precio en los envíos individuales puede afrontar la resistencia de los

⁴⁹ Obsérvese que la OSU, en sí misma, no ha cambiado en Suecia. Estas iniciativas han afectado por lo tanto al coste de cumplir la OSU, sin reducir su ámbito. Para un análisis reciente del caso sueco, ver Falkenhall y Kolmodin (2005).

reguladores nacionales y de sus gobiernos si ellos equivocadamente intentan mantener el precio demasiado bajo o tratar de atenerse a una OSU que no esté contemplada como digna del precio.

Lo importante aquí es cómo pasar a esta solución regida por el mercado. Hasta que no llegue una competencia viable, tanto corriente arriba como de extremo a extremo, es probable que la realidad sea que los reguladores nacionales seguirán imponiendo sobre el PSU unos requisitos de entrega en todo el territorio, tanto para el correo de cartas como para el correo masivo, dando lugar a una multitud de preguntas acerca de cómo financiar la carga consiguiente que se impone así al PSU. Un planteamiento podría ser requerir de un OP o alguna otra organización que ofrezca servicios específicos considerados necesarios (es decir, “universales”) sólo si estos no los ofrece el mercado. Esta misma disposición está prevista ya, de hecho, en ciertas legislaciones postales (por ejemplo, la Legislación postal alemana). Estas cuestiones, que se refieren a la financiación de la OSU bajo la ATM, sobre todo durante las fases iniciales de la ATM, es probable que se encuentren en el centro del actual debate político y económico referido a la definición de la OSU, al nivel de discreción dejado a los organismos nacionales para influir en las condiciones que rigen la ATM, y en última instancia a las medidas colaterales que pueden ser necesarias para enfrentarse con las restantes condiciones excepcionales. Vamos a tratar ahora de estas cuestiones.

4.3.4 Financiación de la OSU bajo la ATM

Está ampliamente reconocido (por ejemplo, Cohen et al., 2002) que algunos países afrontan mayor carga que otros al hacerse cargo de la OSU debido a factores demográficos, geográficos y económicos propios de cada país y de cada red. Los diversos efectos de los factores demográficos y geográficos son evidentes a través de los Estados Miembros en los resultados de los que se informa en los anteriores Capítulos 2-3. De las dimensiones esenciales que definen el alcance de la OSU, cartas, paquetería y puntos de venta minoristas o ventanillas, la obligación de la correspondencia de cartas suele recibir la máxima atención en la bibliografía de política y economía postal. Sin embargo, la obligación de prestar un servicio de ventanillas en todos los puntos del territorio y la OSU en la paquetería puede significar también una carga importante para algunos PSUs.

La OSU plantea costes para los OPs porque exige que emprendan actividades no remuneradoras y no impuestas a otros transportistas no regulados. Por lo tanto, se exige a los OPs que operen de forma distinta de la manera en la cual funcionan los transportistas no regulados. Para financiar la OSU el planteamiento tradicional ha sido establecer un RA del cual derivó la mayor parte de la financiación para la OSU. La fijación uniforme de precios, tal como exige la OSU, da lugar luego a subvenciones cruzadas dentro de cada clase de producto. El exceso logrado a partir de las rutas de bajo coste se usa para financiar las pérdidas de las rutas de elevado coste. Esta es una forma de subvención cruzada según ubicación espacial, más que la forma tradicional de subvención cruzada según el producto. Para cada clase de producto, la subvención cruzada dependerá de donde se produzca la entrega. Generalmente, las cartas rurales reciben subvenciones cruzadas de las cartas urbanas.

Esta subvención cruzada se enfrentará a presiones bajo la ATM ya que la subvención cruzada corre el riesgo de descremado y la correspondiente pérdida de ingresos. Incluso si un OP se pasa a la fijación de precios por zonas para el correo masivo, la subvención cruzada seguiría existiendo para el correo de envíos individuales, cuyo precio tiene un tope, y los volúmenes son bajos.

Teniendo en cuenta todos los factores anteriores, los OPs nacionales se enfrentarán a cargas potenciales bajo la ATM que tendrán que financiar de una u otra forma. El problema clave consiste en reconocer que la magnitud de esta carga depende de la interacción de diversos factores tal como hemos examinado en los primeros capítulos. En estos se incluyen la naturaleza del mercado postal concreto de que se trate, la eficiencia inagotable del OP, la naturaleza de la regulación impuesta al OP incluyendo la libertad comercial que se permite, y el alcance de la OSU en sí misma. El planteamiento general que ha salido a la luz a partir de los interesados que han sido entrevistados en este estudio, y de la existencia de ejemplos afortunados de ATM en las diversas industrias en red, nos sugiere el enfoque siguiente en tres púas para la financiación de la OSU. En primer lugar, los OPs nacionales deben comprometerse con el proceso de la ATM. Segundo, a través de la reestructuración de sus operaciones, junto con la libertad comercial acrecentada permitida al OP después de la ATM, el OP normalmente debe ofrecer la financiación necesaria para servir de soporte a la prestación continuada de los servicios de la OSU hasta que estos sean prestados suficientemente por el mercado en sí mismo. En tercer lugar, deben determinarse los servicios de OSU que por razones comerciales no prestarían el OP, junto con un mecanismo de financiación adecuado para permitir al OP, o alguna otra organización bien cualificada, ofrecer dichos servicios.

La clave del planteamiento en tres púas que acabamos de mencionar es el conjunto de alternativas disponibles para lograr un equilibrio entre las cargas impuestas por la OSU y el medio disponible para financiar estas. Descuidando los cambios en la OSU misma, estas alternativas incluyen principalmente lo siguiente:

- Reestructurar las operaciones internas para mejorar la eficiencia del OP en su función inicial como PSU;
- Mejorar las capacidades de generación de ingreso del OP aprovechando las economías de alcance apalancadas en su red ubicua;
- Introducción de una fijación de precios más flexible y de unos niveles de calidad de servicio para los productos dirigidos a empresas, incluido el acceso, que será el centro de atención de la competencia;
- Aumento del precio de los envíos individuales;
- Establecer subvenciones dirigidas a un objetivo preferente como soporte de los requisitos específicos de la OSU la cual, en caso contrario, no se prestaría por razones comerciales (describimos más adelante los pros y los contras de una variedad de mecanismos de financiación que se han propuesto por esta razón).

Considerando la importancia de la reestructuración del OPs, la cuestión de la reestructuración se revisa más adelante como tercera estudio temática. Estudiamos cada una de las otras cuatro alternativas listadas más arriba en secuencia.

⇒ ***(i) Aprovechamiento de las economías de alcance mediante venta de servicios competitivos***

Aunque durante muchos años los OPs hayan ofrecido servicios competitivos, notablemente la paquetería, definir estándares de conducta cuando un PSU introduce realmente los servicios competitivos no es honrado. El uso de la misma infraestructura para ofrecer la OSU y los productos competitivos conduce probablemente a reclamaciones por prácticas desleales de fijación de precios, a no ser que se exija a los productos competitivos que hagan una contribución a los costes de la infraestructura. Sin embargo, la infraestructura todavía sería necesaria para cumplir la OSU si realmente se ofreciesen tales servicios. El ulterior uso de dicha infraestructura por los productos competitivos, que pagan al menos su propio coste incremental, sería generalmente la mejora de la eficiencia y podría hacer contribuciones importantes a la viabilidad de los correos nacionales y a la capacidad de financiar la OSU. Además, los casos de Alemania y Países Bajos (ver sección 4.4 a continuación) ilustran cómo la expansión de actividades a productos relacionados ofrece ventajas a un PSU para tratar de una forma más flexible la reestructuración del trabajo.

Un ulterior elemento crítico en la financiación de la OSU es que el OP puede ser capaz de aprovecharse de economías de alcance y escala a través de los diversos servicios que ofrece. En el caso de una empresa multiproducto se produce una economía de alcance cuando, en el caso de dos o más productos, el coste de producir dichos dos productos en una empresa resulte inferior que si dos empresas los produjesen por separado. En toda empresa individual, se producen las economías de escala cuando al disminuir la producción, disminuyen los costes unitarios o medios. La idea es distribuir los costes fijos a lo largo un volumen mayor.

Salvo en casos bastante insólitos, como por ejemplo, unos productos fuertemente complementarios cuando una empresa tiene economías de alcance y decide añadir un producto, será mejor si el precio que cobra es mayor que su coste incremental medio. El mismo resultado se obtiene cuando el ingreso incremental del producto sobrepasa el coste incremental del mismo. Mediante este planteamiento y el aprovechamiento de las economías de alcance, es posible lograr mejoras de eficiencia.

Aprovechamiento de las economías de alcance

La cuestión puede demostrarse mediante un sencillo ejemplo, sin dejar de reconocer no obstante que el tema es en realidad mucho más complicado. Supongamos que un OP produce un producto, cartas. Tiene costes fijos de €200, con costes unitarios constantes de €2 por carta, y una demanda total de 100 unidades. Sus costes totales (independientes) para las cartas son, por lo tanto, €400. Ahora considérese el mercado para el reparto de paquetes postales. Suponiendo una demanda total de 50 unidades, costes fijos de €200 y costes unitarios de €4/paquete, si una empresa distinta entregara la paquetería, tendría costes totales (independientes) de entrega de paquetes postales de €400. El coste total entre las dos empresas es por lo tanto de €800. Supongamos que el OP produce tanto cartas como paquetería sin cambiar la naturaleza o ampliar la red, de modo que sus costes fijos sigan siendo €200, con unos costes variables totales que también siguen siendo de €200 cada uno para cartas y paquetería. El total de €600 da como resultado unos ahorros de €200. Para no tener ni ganancias ni pérdidas, las organizaciones independientes tendrían que cobrar 4 y 8 euros respectivamente por las cartas y la paquetería. Sin embargo, si el OP produjera ambos, podría cobrar, por ejemplo, 3 y 6 euros respectivamente. El OP seguiría sin tener ni ganancias ni pérdidas, y tanto los clientes de cartas como los de paquetería estarían mejor. Además, a precios de 3 y 6 euros, ambos productos harían una contribución a la cobertura de costes fijos de la red.

¿Hasta qué punto pueden los servicios en competencia ofrecer financiación para la OSU? Tradicionalmente, la teoría económica ha demostrado que la competencia hace presión sobre los beneficios. La contribución de tales servicios se deriva de las economías de alcance, inherentes a las operaciones de los OPs. La investigación en este área (por ejemplo, Crew y Kleindorfer 2004) ha ilustrado las ventajas de la paquetería y de otros productos competitivos para contribuir a la financiación del área reservada. Sin embargo, bajo la ATM todos los productos afrontarán la presión competitiva, así pues la capacidad de un OP resulta limitada para emplear las economías de escala y alcance para hacer una contribución a la financiación eficaz de la OSU.

⇒ (ii) Estándares de calidad de servicio y una fijación de precios más sensible y más flexible

En la Sección 3.3, ya se ha mostrado que la primera medida colateral general para adaptarse a la ATM ha de ser la supresión de la uniformidad en la fijación de precios del correo masivo, manteniendo la uniformidad para la correspondencia de cartas individuales, solo por facilitar la simplicidad. La estudio anterior, sobre la fijación de precios de acceso y el trabajo compartido, ha demostrado el interés de DAP en un mercado abierto

Las mismas ineficiencias de asignación se aplican a los estándares de calidad uniforme de servicio. Aquí la uniformidad tiene que ver con 1) la frecuencia de entrega, y 2) el ámbito de los productos ofrecidos en las diversas ventanillas (por ejemplo, exigir que todas las ventanillas ofrezcan todos los servicios), 3) normas de fiabilidad para la entrega, 4) otros niveles específicos de calidad como la “entrega en día determinado” y servicios empaquetados tales como servicios de direccionamiento. La cuestión reside aquí en que la

"uniformidad" dificulta las innovaciones en productos y servicio al reducirlo todo a un común denominador, especialmente si se empareja con una regulación que se concentra en unos pocos productos "uniformes". Desde luego, los Estados Miembros deben tener claros niveles de calidad, incluyendo la frecuencia de entrega, para los productos abarcados por la OSU, incluso con normas para el correo de envíos individuales en D+1. Sin embargo, desde una perspectiva de regulación, tales niveles de calidad deben limitarse lo más estrechamente posible a los productos esenciales de la OSU, dejando al mercado la disciplina de asegurar la calidad de servicio para todos los productos. La mayor parte del marketing moderno se ha referido al diseño de productos y a una fijación de precios sensible a las diferencias de la disposición a pagar a través de los distintos segmentos de consumidores. La actitud de preliberalización de la "uniformidad" enmascara la valoración por el cliente y la fijación de precios basada en el valor, y así embota los planteamientos determinados por el mercado u orientados al cliente al diseño del servicio y de la entrega. Nociones inadecuadas de equidad y la calidad uniforme sacrifican innecesariamente las ventajas de la competencia para promover la diversificación e innovación de productos aumentadas.

⇒ **(iii) Elevar el precio de los envíos individuales**

El precio de los envíos individuales probablemente habrá de aumentarse para ayudar a financiar la OSU después de la ATM. Los reguladores habrán de realizar un equilibrio delicado para no conferir una ventaja demasiado grande al OP al permitir que la tarifa de envíos individuales se eleve hasta casi el nivel de monopolio, dado que los OPs tendrán todavía un monopolio de hecho sobre el correo de envíos individuales. La competencia/ATM llevará el precio de los servicios a su coste y, cuando haya poder de mercado para hacerlo así, aumentará dichos precios para los productos que sean menos elásticos. Ambas tendencias ejercerán una presión hacia arriba sobre los precios de los envíos individuales y hacia abajo sobre los precios de los productos para empresas. El sector postal no es el primer sector de red que ha experimentado la entrada de competidores, y estos efectos han sido vistos ya en otros sectores, desde la energía a las telecomunicaciones. No hay razón para creer que no se asistirá a los mismos efectos en el sector postal después de la ATM.

⇒ **(iv) Fondos de compensación y subvenciones explícitas al OP.**

Se llegó a la conclusión en el Capítulo 3, Sección 3.4 sobre Medidas colaterales concretas, que algunos países de efectos elevados podrían estar en una situación en la que ciertos elementos de la OSU representan un coste no financiado bajo la ATM, incluso después de que la reestructuración y otras medidas colaterales posibles se hayan puesto en práctica. Y ello podría verse exacerbado en el período transitorio después de la ATM, cuando el desarrollo de los volúmenes de correo y efectos positivos de la reestructuración aún no habrán tenido lugar. En este caso, podría preverse una subvención provisional estatal.

Una serie de Estados Miembros de UE han aprobado legislación postal que explícitamente prevé el uso de fondos de compensación o subvenciones preferenciales en apoyo de la OSU.⁵⁰ Se han analizado diversos enfoques para dicha financiación, incluyendo subvenciones explícitas desde los ingresos fiscales generales e imposición de gravámenes sobre los ingresos postales de los nuevos competidores. La preocupación clave con todo plan de subvención es que por regla general motiva al receptor para dedicar importantes recursos a la actividad comercial improductiva de protección y aumento de la subvención en vez hacerse más orientado al mercado y buscar mejoras de la eficiencia de operaciones y ofertas de servicio más innovadoras. Para responder a este defecto natural de cualquier esquema de subvención, argumentamos que tales subvenciones sean para pequeñas cantidades, dirigidas preferentemente a determinados aspectos concretos de la OSU, y supervisadas con cuidado para asegurar que estas subvenciones se gastan como se requiera.

Dos fuentes generales de subvención se encuentran disponibles para apoyar la OSU: ingresos fiscales de carácter general o fondos de compensación que extraen los ingresos de un impuesto que grava selectos productos postales y de mensajería urgente. Si la subvención procede de ingresos generales fiscales, la financiación impondría pérdidas de peso muerto a la economía a través del sistema fiscal. En el lado positivo, tal subvención tendría la ventaja de cargar la verdadera presión sobre el PSU para demostrar que la financiación que requiere para dar soporte a la OSU le es absolutamente imprescindible. En particular, desde un punto de vista político, sería difícil recaudar impuestos adicionales por esta razón si estuviera en funcionamiento un mecanismo aprobado y eficaz para ofrecer servicios a través del mercado.

En vez de ingresos fiscales de carácter general, se podría usar también un fondo de compensación que se financiaría a través de un gravamen impuesto a productos postales y de mensajería seleccionados.⁵¹ La propuesta habitual (por ejemplo, en Bélgica y Italia, ver para ambos las Evaluaciones por Países en el Anexo C) es cobrar fondos iguales a la carga proyectada de la OSU impuesta al PSU por parte de todos los operadores autorizados que ofrezcan determinados productos postales, con la carga fiscal proporcional a sus ingresos en los productos postales seleccionados. Tal financiación podría, por ejemplo, imponerse como sobretasa unitaria sobre cada envío postal entregado a todos los transportistas autorizados. En el lado positivo, este tipo de financiación mantendría la presión sobre todas las partes en el negocio postal para medir con cuidado el alcance de la OSU y proponer formas alternativas de cumplirlo a través del mercado. En el lado negativo, los fondos de compensación basados en impuestos sobre productos o sobre ingresos brutos no han funcionado bien en la práctica dado que generan elevados costes de transacción en el seguimiento y la supervisión de los productos seleccionados y en la recaudación del impuesto.

Consideremos unos ejemplos de esquemas de subvención basados en programas y legislación existentes tal como se informa en las entrevistas por países de PwC. Estructuramos estos ejemplos sobre la

⁵⁰ Estos incluyen Bélgica, Chipre, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Portugal, Eslovenia y España.

⁵¹ WIK (2005), capítulo 5, proporciona un conjunto detallado de prescripciones y el lenguaje regulador modelo para el diseño de los fondos de compensación, así como un análisis de ciertos pros y contras de las formas alternativas de establecer tales fondos.

financiación de la OSU bajo un conjunto de principios claves que se derivan de la bibliografía sobre la economía postal.

⇒ **Principio: Recaudar el dinero es más difícil que distribuirlo.**

Consideremos el ejemplo de Italia, donde para los titulares de permiso que entreguen “productos de OSU” existe un requisito de pagar el 3 % de su volumen de ventas a un fondo de compensación. “El fondo de compensación generó sólo 104.000 € en 2004. Como explicación de este bajo valor de los ingresos se dijo que los operadores declararon sólo una fracción muy pequeña de su correo como “producto de OSU”. El ejemplo italiano ilustra dos problemas con los fondos de compensación. Uno consiste en que presentan dificultades para la supervisión de los ingresos y asegurar que cada uno paga su parte justa. Segundo, el problema de asegurar que el fondo recauda una cantidad especificada de dinero para financiar alguna obligación dirigida preferentemente a un reto adicional.

⇒ **Principio: La financiación debe ser específica y orientada al mercado.**

Las subvenciones ampliables son una receta para la ineficiencia por parte del receptor. Así, independientemente de su origen, las subvenciones deben ser específicas en su intención, su medición y su ámbito temporal. Si tales subvenciones se requieren para financiar la carga de la OSU, entonces la OSU y la carga resultante deben ser ambas correctamente definidas y medidas (ver De Donder et al. (2002) para un análisis de este punto importante).

Norway Post cuenta con disposiciones similares a las del caso alemán mencionado más arriba que especifica el apoyo financiero (cuya naturaleza se define más claramente a continuación) para los servicios que se requieren (por parte de la OSU) para sobrepasar los niveles de servicio que normalmente se prestarían de forma comercial (es decir, sin imponer una "obligación"). Como parte de su evaluación de la "Carga de la OSU", Norway Post determinó al principio las siguientes partes de la OSU como partes que probablemente no se ofrecerían sin una obligación de OSU (ver Bergum, 2002):

- El 15 % de los hogares recibiría el correo cinco y no seis días por semana
- Otro 5 % recibiría el correo sólo dos veces por semana
- Los servicios de oficinas de correos móviles serían reducidos a la mitad en comparación con la situación actual
- El precio uniforme no se aplicaría al correo ni a la paquetería enviada a y desde Spitzbergen (un archipiélago situado lejos en el norte, a una larga distancia de la Noruega continental)
- Los servicios para ciegos serían de pago

- Algunos servicios suplementarios correspondientes al correo asegurado y certificado no serían ofrecidos en todas las oficinas de Correos

Norway Post calcula el coste de estas actividades específicas, que luego se revisan. Después de la aprobación por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, se facilita luego una subvención para estos costes en la medida en que el sobrante del Área reservada no cubra dichos costes. La definición de la subvención requerida es específica y transparente, y coloca de forma clara ante los responsables de la toma de decisiones políticas el alcance de la OSU y su financiación. En el caso de Noruega, los servicios anteriormente listados se calculaban en unos costes totales de aproximadamente el 2 % de los costes totales de Norway Post (Bergum, 2002). Si bien un 2 % de los costes totales no es despreciable, no parece probable que produzca graves distorsiones de los incentivos de la empresa al perseguir la eficacia operativa e innovaciones de productos.

Definición adecuada y medición de la carga de OSU en Alemania

La Ley Postal alemana, enmendada en 2002, da orientación de licencias, regulación y servicio universal. Mientras a Deutsche Post (DPAG) se le conceda un área reservada, la Ley explícitamente le obliga a prestar el SU descrito en la ordenanza del servicio postal universal (PUDLV). Una vez que el mercado esté liberalizado (previsto hoy para el 1 de enero de 2008) la "obligación" de prestar servicios postales universales debe entenderse como un requisito para todos los proveedores autorizados para tales servicios, en lugar de un solo PSU. La Ley Postal y la correspondiente ordenanza reguladora PUDLV define el proceso para asegurar la prestación del SU si el mercado no lo hace. El proceso incluye la designación como PSU de toda empresa con una posición dominante en el correspondiente mercado de los servicios postales (que en este punto sería DPAG), además de permitir a este PSU reclamar costes adicionales (demostrados) para la obligación, y de permitir una subasta competitiva para determinar qué organizaciones prestarían entonces aquellos servicios universales que el PSU designado desea eliminar o que se subvencionen, junto con otros elementos importantes para la definición, supervisión y financiación continuadas de los servicios universales. Pese a estas disposiciones detalladas, se prevé que DPAG seguirá siendo el PSU en Alemania durante el futuro⁵² previsible

Otro ejemplo más es la ley francesa, revisada recientemente en mayo de 2005, que dispone una financiación estatal específica para algunas de sus 17.000 ventanillas, al menos una por municipio, en Francia. La red en Francia, como en todas partes, ha evolucionado históricamente y no siempre se ha adaptado al nivel de la actividad postal, teniendo proporcionalmente demasiadas oficinas en zonas rurales,

⁵² Parte de la razón de esto es que DPAG naturalmente seguirá prestando una cobertura en todo el territorio como parte de su misión total y propuesta de valor para los clientes de negocios. Además, la Ley Postal prevé el pago por cualquier oferta pública para la adquisición de un servicio de la OSU sobre la base de cuotas totales de mercado en productos postales de la OSU y así pues, al menos por el momento, DPAG terminaría con la mayor parte de los costes, quienquiera que preste estos servicios. Al final, también podría ser DPAG.

y no las suficientes en nuevas zonas urbanas o comerciales. Para aliviar este problema se han introducido algunas formas de franquicia. Además, una subvención a partir de los ingresos fiscales (con el nivel actual de la subvención en unos 150 millones anuales) ofrece soporte parcial para el coste de las ventanillas en municipios con baja demanda (pero la carga restante de estas ventanillas todavía se estima, por La Poste en más de dos veces el nivel actual de subvención). La creencia general aquí es que los municipios pueden exigir la presencia de estas ventanillas aun cuando no se requiera de ellos que garanticen la accesibilidad asociada con la OSU. Si el gobierno accede a estos deseos sobre ventanillas adicionales, el Derecho francés también reconoce la responsabilidad de financiar su coste.⁵³

⇒ **Principio: Las subvenciones deben ser fiables, con topes, y limitadas en el tiempo.**

La idea de una subvención interminable garantizada promueve una clase equivocada de pensamiento. Más bien, a los PSUs se les debe proporcionar un nivel fiable de subvención, basada en áreas bien identificadas que han de ser protegidas (véanse los "principios", más arriba), y deben estar motivados para mejorar su rendimiento de forma que eviten una necesidad de subvención continuada.

Este principio implica por un lado una limitación temporal, o una nueva autorización periódica, para toda subvención. También sugiere la expectativa de una mejora continua de las áreas que se subvencionan.

Un mecanismo de tope de subvención: Poste Italiane

Como ejemplo, parte de la carga de OSU de Poste Italiane está cubierta en la actualidad por una subvención estatal. Se introduce un mecanismo de tope de subvención, que prevé beneficios de eficiencia previstos (un 3,6 % anual) y tiene en cuenta también la inflación (tal como en el mecanismo del precio tope estándar). La subvención requerida en este caso se explica por la baja escala de correo en Italia, combinada con altos costes fijos de entrega y cantidades importantes de entrega rural. El punto interesante aquí está en que las subvenciones no sólo están determinadas y ligadas a servicios específicos de la OSU, están también limitadas por un tope de forma que promueva la innovación y mejoras por el PSU a lo largo del tiempo.

Los anteriores principios pueden resumirse de la forma siguiente. Si se proporcionan subvenciones explícitas, será importante especificar estas en términos comprensibles para los responsables de conceder las subvenciones (de modo que puedan entender lo que pagan), y que estas subvenciones sean fiables y pequeñas en relación con el tamaño del receptor, y que sean por un plazo de tiempo definitivo y limitado.

Si estas subvenciones aparentemente surgen como una parte de la OSU, esto significa que también deben usarse una definición adecuada y un procedimiento de evaluación para definir la carga de la OSU. Si bien, inevitablemente, esto estará cargado de incertidumbres y de cierta controversia, es importante promover la

⁵³ La posibilidad de financiación se ofrece también a los municipios que deseen mantener las actuales ventanillas.

claridad sobre la carga y las subvenciones ofrecidas con el fin de animar una elección política más inteligente y un sentido de responsabilidad compartida sobre la naturaleza y el valor de la OSU y la forma adecuada de financiarla.

4.3.5 Sumario

El anterior análisis e investigación subyacentes y las entrevistas realizadas en este estudio y repasadas antes conducen a las siguientes conclusiones que se refieren al efecto de la ATM sobre la OSU y a su futuro mantenimiento en adelante.

- **La OSU todavía se considera por el público en todos los Estados Miembros un derecho adquirido, en particular para los particulares y otros usuarios del correo de envíos individuales, tanto particulares como receptores.** Sin embargo, tras la ATM debe haber una evolución de la OSU hacia la espera de que el "mercado" sea el proveedor definitivo de los Servicios universales para los clientes de negocios antes que imponer esto como una obligación sobre los PSUs actuales. Esta evolución ha sido experimentada en otras industrias de red, y también podría esperarse en el sector postal.
- **Los cambios bajo la ATM para los servicios de OSU y otros servicios variarán a medida que la OSU se adapte a las condiciones de mercado.** A medida que los precios de todos los servicios, incluyendo los servicios de la OSU, vayan estando más ajustados a costes y calidad mediante las fuerzas de la competencia, los clientes más pequeños podrán asistir a aumentos del precio. Los clientes más grandes pueden esperar, por motivos similares, asistir a aumentos en la variedad de los productos y a disminuciones en los precios.⁵⁴
- **Bajo la ATM una serie de modificaciones deberían producirse en la flexibilidad permitida a los PSUs en su fijación de precios y en la composición del producto,** al menos para el correo masivo y posiblemente para tarifas de acceso y descuentos por trabajo compartido. Una flexibilidad en la fijación de precios puede suscitar preocupaciones sobre el ejercicio de la fijación predatoria de precios por el PSU frente a los nuevos competidores. Un planteamiento para limitar la fijación predatoria de precios consistirá probablemente en disponer de una tarifa de acceso regulada públicamente, al menos durante la fase de transición hasta que se establezca una competencia viable; La fijación de precios de acceso, si está correctamente diseñada, puede ser un impulsor central del bienestar financiero del PSU bajo la ATM, promoviendo la entrada eficiente así como prestando apoyo a la OSU.
- **Los clientes más pequeños, incluidos los hogares, dedican a los servicios postales una parte muy pequeña de su presupuesto total;** No obstante lo cual, los servicios postales en general y la

⁵⁴ Esto es acorde con la experiencia de desregulación en los servicios en USA donde los grandes clientes tienen más opciones adquisitivas y obtienen precios inferiores. La capacidad de la regulación para mantener los precios por debajo para los clientes particulares se reduce bajo la desregulación como lo será bajo la ATM.

OSU en particular siguen siendo elementos importantes del mercado total de las comunicaciones. Por lo tanto, continuar con la estabilidad de precios para los pequeños clientes probablemente siga siendo un elemento importante del análisis de "asequibilidad" con respecto a la OSU y a otros productos postales.

- **Hay disponible escasa investigación sobre los costes reales y las ventajas de la calidad de servicio, servicios de ventanilla y de recogida o frecuencia de entrega.** Así, poca orientación se encuentra disponible para informar del diseño de políticas o regulación sobre la cuestión de el efecto de los aumentos de precio o de las disminuciones en las pequeñas empresas y los hogares a cambio de mantener o aumentar el ámbito o la calidad de los servicios de la OSU, incluyendo el valor de los cambios en la frecuencia de entrega o en la accesibilidad a los servicios particulares para las áreas rurales. Esto sugiere que antes de que los ORNs aprueben propuestas para mantener o aumentar el alcance histórico de la OSU después de la ATM, deberían requerir un adecuado análisis de coste-beneficio, tanto de la conveniencia de la OSU propuesta como de la razón por la que el mercado en sí mismo no ofrecería los productos o servicios en la propuesta de OSU ampliada.
- El efecto de la ATM es probable que sea que ambos competidores y OPs titulares nacionales comenzarán a entender mejor las verdaderas preferencias de calidad de los clientes de diversos tamaños, las consecuencias del coste y beneficio de los métodos alternativos de servirles, y **con el tiempo habrá un mejor ajuste entre los costes de prestar servicios**, incluyendo aquellos entendidos como parte de la OSU, y **el precio pagado por ellos**. En la medida en que algunos clientes reciben en la actualidad ciertos servicios a un nivel subvencionado como parte de la OSU, esto implica unas continuadas relaciones tensas para aumentar estos precios o para disminuir los costes y alcance de la OSU hasta lograr el ajuste indicado.
- **Bajo la ATM, en vez de financiar la OSU mediante la confianza en un Área reservada, complementada por las economías de escala y de alcance del PSU, será necesaria una mezcla de adaptación de la OSU a las necesidades cambiantes del mercado y nuevos métodos de financiación para la carga residual planteada por la OSU.** Estos métodos podrían incluir rentas procedentes del dominio continuo del mercado por el PSU titular, ganancias de eficiencia por reestructuración del PSU, el uso acrecentado de economías de alcance de servicios diversificados, elevar el precio de los envíos individuales de cartas, y una fijación de precios de correo masivo más flexible y sensible, incluyendo una fijación mejorada de los precios del acceso.

Las subvenciones directas deben evitarse en la mayoría de los Estados Miembros. **Las subvenciones directas, si se usan, deben ser limitadas, transparentes y específicas** para permitir a los responsables de las políticas, a funcionarios públicos y a competidores, los cuales proporcionan dichas subvenciones, entender exactamente aquello por lo que pagan y promover un saludable debate acerca de si el valor de los servicios así garantizados merece el coste de la subvención. Todo esquema de subvención para la OSU, sea de ingresos generales fiscales o de

fondos de compensación, deberá ofrecer respuestas a las preguntas siguientes: 1.¿Qué servicios específicos o elementos de la OSU se están apoyando mediante la subvención? 2.¿Quién paga la subvención, quién recibe las ventajas de ello, y por qué los servicios subvencionados no se prestarían por el mercado en ausencia de las subvenciones? 3.¿Cómo tendrá que ser de grande la subvención para asegurar la prestación de dichos servicios? 4.¿Cuál es la estructura de supervisión y funciones de inspección que aseguran que las subvenciones ofrecidas se gastan correctamente y que los servicios que reciben este soporte se prestan como se esperaba?

- Bajo la ATM, **el papel de los organismos de competencia y de los reguladores postales será crítico** durante algún tiempo todavía, a medida que el regulador esté obligado a determinar si los Servicios universales están siendo correctamente ofrecidos por el mercado, y cuando no sea así, definir y regular la prestación de los servicios requeridos no prestados por el mercado en el entorno, más complicado, de la ATM.

Los anteriores resultados y conclusiones, junto con la diversidad evidente y continuada en las condiciones iniciales del mercado y las definiciones de OSUs históricas en varios Estados Miembros, sugieren la continuidad de las anteriores restricciones de la Directiva de UE que especifica que la OSU puede ser la mejor forma de proceder después de la ATM, permitiendo a los países individuales la opción de ajustar la OSU para responder a las condiciones específicas del país. Sin embargo, será deseable establecer claridad adicional acerca de cuándo puede considerarse que la prestación por el mercado de los servicios universales ha substituido a un Proveedor de servicio universal designado, sobre todo en el área de productos para empresas donde puede esperarse que la competencia eche raíces antes. Cuestión esencial para los reguladores nacionales y de UE será lograr el equilibrio apropiado, dadas las variaciones a través de los países en el comienzo de la ATM, para alcanzar los beneficios de la ATM y una OSU definida de forma apropiada sin someter el mercado a ineficiencias o al PSU a riesgos indebidos de tensión financiera.

4.4 Reestructuración del PSU y Mejora de la Eficiencia

Tras la introducción gradual de la competencia en el sector postal europeo, los PSUs han sido incentivados para introducir diversos programas de reestructuración con vistas a mejorar su eficiencia, retener su cuota de los mercados postales y desarrollar actividades en nuevos mercados tales como los sectores financieros y logísticos. Tales programas serán cada vez más importantes bajo la ATM, como factor de contribución directa para asegurar la salud financiera del PSU mismo y como elemento, indirecto pero importante, para asegurar que los beneficios de la OSU seguirán disponibles para cada ciudadano en cada Estado Miembro.

Al principio, podrían distinguirse dos grupos principales de países: los activos, que a menudo inician reformas por adelantado en el orden del día europeo, y los reactivos, que pusieron en práctica por adelantado unas reformas provocadas por los nuevos retos europeos. En la primera categoría están países como Suecia, Reino Unido, Holanda y Alemania.

Hoy día, puede observarse sin embargo que todos los países han emprendido programas de reestructuración, siendo aquellos más avanzados progresivamente seguidos e imitados. Sin embargo, a pesar de una amplia transformación del sector a nivel europeo, pueden observarse diferencias en términos de profundidad de la reestructuración lograda por los PSUs hasta el momento en los diversos Estados Miembros.

La introducción de programas de reestructuración no resulta tan sencilla dado que a menudo tropieza con diversas fuerzas contrarias que representan a aquellas partes interesadas para las cuales el cambio es percibido como difícil o contrario a sus intereses. Para paliar el efecto de esta dificultad inherente, habría que hacer hincapié en los importantes beneficios logrados en los mercados más avanzados, que sugieren que, incluso si a veces ha sido difícil, los cambios logrados son dignos de los esfuerzos dedicados a la tarea.

Reestructurar una organización, para adaptarla a un entorno cada vez más competitivo, presenta básicamente dos dimensiones:

- reducir el nivel de costes manteniendo el nivel de producción requerido y mantener o aumentar el nivel de calidad del producto,
- Aumentar el nivel de ingresos, manteniendo el nivel de costes.

Para aumentar ingresos y conseguir una de sus ventajas claves, los operadores postales a menudo han **diversificado sus operaciones**, desarrollando **servicios financieros o actividades de logística internacional**.

Para reducir su nivel de costes, los operadores postales han emprendido programas tradicionales de reestructuración con el fin de **aumentar la eficiencia de la organización** mediante la introducción de estructuras más adaptables y flexibles y **aumentar la eficacia de la organización** mediante la introducción de medidas de calidad y programas de mejoras.

Haciéndolo así, los operadores postales más activos se las han ingeniado hasta la fecha para lograr un éxito considerable, lo que demuestra que tales esfuerzos dan resultado y que deben ser juzgados sobre las mejoras definitivas que es probable que se obtengan para todos los interesados: trabajadores de las organizaciones postales, clientes y accionistas.

4.4.1 Diversificación

En busca del aumento de su rentabilidad, se induce de forma natural a los PSUs a pensar en la reducción de costes y potencialmente, por lo tanto, a racionalizar sus redes. Esta racionalización, en algunos casos, puede conducir a una reducción de la cobertura de red o a la percepción por el público en general de una reducción de la cobertura de red.

Sin embargo, incluso cuando es justificable, la racionalización de la red a menudo se encuentra con la resistencia, siendo los intereses individuales siempre difíciles de equilibrar con el interés público. Además, la cobertura de la red se suele asociar con una obligación y por lo tanto sólo puede ponerse en práctica hasta un grado limitado. Por consiguiente, incluso cuando la racionalización de la red es necesaria y presenta ventajas demostrables en la mejora de la situación financiera de los PSUs, no es probable que baste.

Por lo tanto, teniendo en cuenta estos factores, muchos PSUs han sido inducidos de forma natural a diversificar su cartera de actividades para explotar aun más su punto fuerte clave: una presencia total a través de sus países respectivos, tanto en términos de ventanillas como de entrega.

La diversificación permite a los PSUs aumentar ingresos sin (o con muy marginales) aumentos de sus costes. Esto puede ocurrir mediante el desarrollo de nuevos productos que pertenecen al mercado postal "tradicional" o mediante la introducción de nuevos productos como servicios financieros, apoyo administrativo, agencias de viajes, etc.

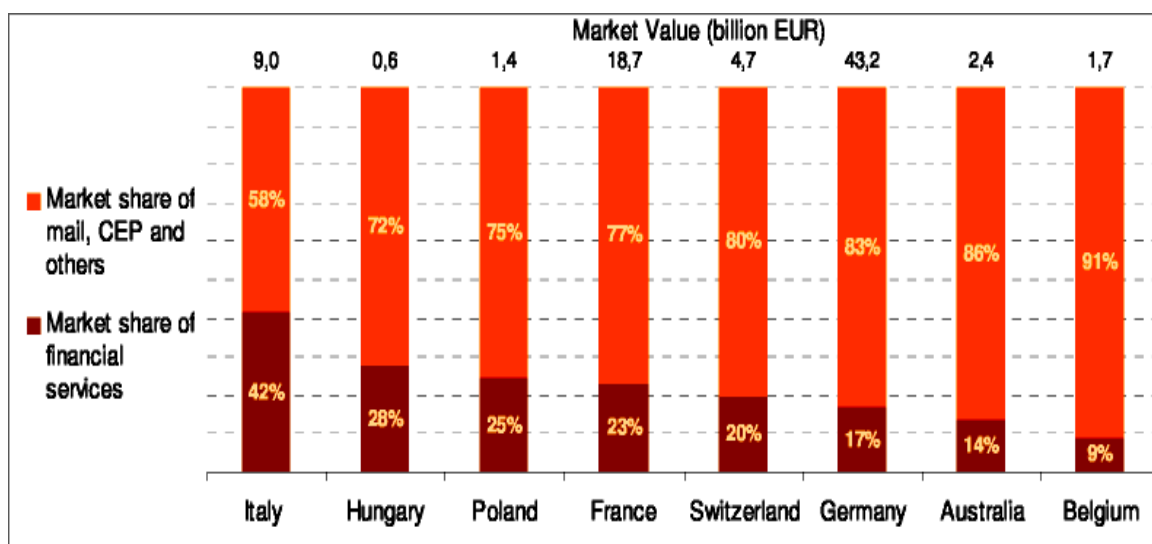
Varios operadores postales, como TNT y DPWN, han logrado diversificarse satisfactoriamente en actividades logísticas y de transporte mediante la adquisición de operadores mundiales logísticos. Otros, como La Poste (FR), han desarrollado sus propias actividades logísticas internas.

La diversificación en servicios financieros ha sido una de las diversificaciones más importantes puestas en práctica por los operadores postales y era también probablemente la más obvia de explotar ya que permite al operador postal el apalancamiento sobre su:

- Marca,
- Base de clientes
- Red de ventanillas, y
- Experiencia actual en términos de apoyo a, o gestión de, transacciones entre organismos públicos y ciudadanos (pagos al fisco, distribución de prestaciones sociales, etc.).

La figura siguiente muestra la importancia relativa de los servicios financieros en los servicios totales para un número seleccionado de operadores postales que han diversificado sus actividades en actividades financieras.

Cuadro 13: La participación de los ingresos de los operadores postales asociada a los servicios⁵⁵ financieros



Este número indica claramente la importancia de los servicios financieros en los operadores postales, siendo esta diversificación por lo tanto un medio clave para que el operador postal diluya los costes fijos de la red sobre una gama más amplia de actividades, y reducir la carga correspondiente a su obligación de cobertura.

Tales diversificaciones pueden adoptar diversas formas, dependiendo de los medios financieros de los operadores postales y de las condiciones del mercado en juego. Los más corrientes se describen a continuación de forma breve:

- *Desarrollo de un banco de propiedad total o mayoritaria:* los bancos de propiedad directa se desarrollan como entidades separadas de los operadores postales. Están en posesión de sus propias licencias bancarias y han concertado un acuerdo para usar la red de distribución del operador postal, generalmente mediante un pago de honorarios por transferencia interna. DPWN y Deutsche Postbank, además de La Poste y La Banque Postale son los ejemplos típicos de tal tipo de diversificación.
- *Desarrollo de empresa de riesgo conjunto (UTE):* otra posibilidad consiste en establecer una empresa conjunta con bancos preexistentes. En Bélgica, Fortis ofrece servicios de gestión, oficina de soporte burocrático y servicios de administración de activos para productos financieros a una empresa conjunta con La Poste /De Post. La empresa conjunta paga honorarios a La Poste /De

⁵⁵ Figura preparada por La Poste / De Post sobre la base de la memoria anual, conferencia de Viena, marzo 20-21, 2006

Post por utilización de su red postal. Este caso es similar al anterior, a excepción de que los riesgos son compartidos entre los operadores postales y los bancos en funcionamiento. Esta opción suele ser privilegiada en mercados bancarios sumamente desarrollados como Bélgica. Disposiciones similares se ponen en práctica entre UK Post Office y el Bank of Ireland y An Post y Fortis.

- *Integración de servicios financieros:* los integradores son operadores postales que distribuyen productos financieros bajo una “etiqueta blanca” o marca compartida de distintos proveedores de servicios financieros. En tales casos, los operadores postales controlan las ofertas de producto, están a cargo del marketing y gestionan la base de datos del cliente. Poste Italiane puede considerarse como un integrador. Su Banco Posta funciona como una unidad de negocio sin licencia de banco, y es, sin embargo, la red minorista bancaria más grande de Italia. Disposiciones similares se ponen en práctica, por ejemplo, por Swiss Post.
- *Distribuidor de servicios financieros:* los operadores postales pueden también pueden limitarse a concertar un acuerdo de distribución con un socio. En este caso suelen distribuir una familia entera de productos financieros, y el socio controla a menudo la oferta de productos y el marketing de productos. Por lo tanto la responsabilidad del operador postal es muy limitada a la distribución de los productos financieros. Tales acuerdos están por ejemplo en vigor entre Correos España y Deutsche Bank, o entre Posten Norge y DnB.
- *Red compartida:* finalmente otra forma de diversificación / asociación, más simétrica y que ejemplifica el valor de una red de sucursales, puede listarse. En este caso, tanto el operador postal como un banco poseen una red en forma de empresa de riesgo conjunto (UTE). Cada socio paga honorarios basados en los volúmenes de ventas que le corresponden. TNT e ING ofrecen un ejemplo de modelo de red compartido.

La diversificación también puede aplicarse a otros productos además de los productos financieros. En el Reino Unido, por ejemplo, las oficinas de Correos ya no son "simples" oficinas de Correos, sino verdaderos centros de servicios, siendo los servicios postales parte de la cartera de servicios que se ofrecen al cliente. Tal diversificación se puso en práctica a través de una gran iniciativa de franquicia que comenzó ya en 1989. Los servicios que se prestan habitualmente en las oficinas de Correos comprenden: servicios postales, de agencia de viajes (servicios de pasaporte, servicios de asistencia social, certificaciones de viajes, cambio de moneda, etc.), licencia (carné de conducir, licencias de televisión, licencias de pesca, etc.), servicios de telecomunicación (tarjetas telefónicas y tarjetas prepagadas para teléfonos móviles) además de servicios financieros.

4.4.2 Aumento de la eficiencia y eficacia de la organización: Ejemplos

4.4.2.1 Deutsche Post

El mercado postal alemán equivale a una estudio continuada sobre la apertura del mercado y la conversión en empresa privada por parte del operador postal nacional, Deutsche Post AG (DPAG), empresa de fines lucrativos cotizada en bolsa. Deutsche Post World Net (DPWN) es el nombre comercial del grupo formado por DPAG y sus filiales. El grupo funciona a través de cuatro divisiones corporativas: CORREO, EXPRÉS, LOGÍSTICA Y SERVICIOS FINANCIEROS, donde Exprés abarca servicios de paquetería y de entrega urgente. Iniciada en 1990, la reestructuración de la Administración Postal Federal (Postdienst) es una obra en marcha, con capital de DPWN que es ahora más del 58 % en las manos de inversores privados, y con una intención declarada de renunciar por completo, a su tiempo, a ser propiedad del gobierno. El proceso de reestructuración en DPAG puede describirse mediante las siguientes fases principales:

Conversión en Empresa Privada (1990 a 1995): Fusión de los dos antiguos Servicios nacionales de correos en el Deutsche Post, con la separación de correos, telecomunicaciones y operaciones financieras, y el producto secundario de telecomunicaciones en la empresa separada Deutsche Telekom, y los servicios financieros en el Postbank alemán (ahora filial de propiedad mayoritaria de DPAG).

Privatización (comenzada en 1995): La fundación de la sociedad por acciones DPAG, la absorción de importantes compromisos de pensiones por el Gobierno Federal alemán, el Servicio universal garantizado por la Constitución, la reestructuración de los convenios colectivos de modo que los nuevos empleados ya no tengan la condición de funcionarios, y de forma que exista un reconocimiento claro de los compromisos en materia de sanidad y de pensiones ante los empleados presentes y futuros.

Con la privatización se asistió también a otros componentes del desarrollo de una organización de alto rendimiento en DPWN, incluyendo sistemas de contabilidad y de información en toda la empresa, separación y reestructuración de redes de paquetes y de cartas, y al desarrollo de una fuerte orientación lucrativa en todas sus líneas de negocio (Correo, Exprés, Logística y Servicios financieros).

Durante este período, Deutsche Post siguió una estrategia de mejora de la productividad interna y del crecimiento externo a través de numerosas adquisiciones. Durante el período de 1990 hasta el presente DPWN ha aumentado los ingresos (de todas sus líneas de negocio, a excepción de las telecomunicaciones) desde 9.300 a 44.600 millones en 2005.

El cuadro siguiente esboza las principales iniciativas puestas en marcha e ilustra el hecho de que DPWN se concentró en la reestructuración en los años siguientes a la constitución en sociedad anónima y después aseguró la integración de las empresas que había adquirido en el contexto de su agresivo crecimiento externo y de su estrategia de diversificación.

Cuadro 14: Reestructuración e iniciativas de mejora de proceso en DPWN

Año	Iniciativa
1997	Racionalización de la red de transporte
	número de rutas de transporte reducidas
	procesos de clasificación extensivamente mecanizados
	apertura de Centros de Marketing Directo
	reorganización de las actividades de ventas para Correo de Flete
	programa de formación de empleados de ventanilla
1998	desarrollo de correo híbrido
	Convenio colectivo salarial
1999	mayor expansión internacional
	integración de la red (después de las adquisiciones)
2000	reducción de costes, esfuerzos de racionalización de gastos generales
2001	reducción de costes, esfuerzos de racionalización de gastos generales
2002	integración de actividades nacionales e internacionales de las redes fronterizas
	Mejora de bases de datos de clasificación y técnicas de lectura (codificación)
2003	modificación de estructura de informes
	sistema informático de seguimiento para medición de la calidad
	Sistema de Entrega Conjunta en las áreas rurales:
	optimización del transporte (paso de aéreo a superficie)
2004	nuevas máquinas clasificadoras
	procesos mejorados para servicios especiales
	procedimientos de clasificación mejorados para la Publicidad directa (deslocalizada)

Liberalización (1998 y en proceso): DPWN ha continuado expandiendo sus operaciones, desarrollando importantes capacidades estratégicas en los servicios de logística a través de fusiones y adquisiciones (con unas 40 actividades importantes completadas en Fusiones y Adquisiciones (M*A) registradas para fines de información a inversores en su sitio web), y entrelazando estas capacidades con una estrategia de expansión mundial de sus operaciones.

Además de su presencia mundial en el correo exprés a través de DHL, DPWN, DPAG también ha desarrollado sus capacidades competitivas en la correspondencia de cartas, y ha lanzado a nuevos competidores en el mercado holandés y el mercado británico. A su vez, DPAG afronta en su mercado interior la competencia de los nuevos competidores por el cliente de empresa (EuroPost AG, PIN AG, y otros, como se observa más abajo), entregando tanto publicidad directa como publicaciones periódicas y prensa.

Reestructuración Social y Laboral: Tal como se muestra más adelante DPAG/EPWN ha disminuido sus niveles de empleo en las actividades postales añadiendo un importante número de empleados a sus otras operaciones (y estas cifras no dan cuenta de los posteriores aumentos importantes de plantilla absorbidos en 1990 como consecuencia de la integración de antiguos empleados postales de la Alemania Oriental en el Bundespost, el antecesor de DPAG). Estos cambios representan un signo de éxito para los inversores en DPAG así como un símbolo de las oportunidades comerciales acrecentadas a lo largo de los años para los empleados de DPAG. Como parte de su privatización en 1995, DPAG emprendió también una reestructuración legal de las relaciones laborales, incluyendo la determinación de las aportaciones de DPAG para financiar pasivos de pensiones a fin de establecer un reconocimiento claro de las obligaciones de pensiones y de salud hacia sus empleados presentes y futuros.

Cuadro 15: Comparación de las cifras de empleo postal de DPAG de 1989 & 2005*

	1989	2005
Cifras de Empleo Equivalentes a tiempo Completo (promedio del año)		
Empleo Total	272,491 ⁵⁶	347,607
Empleo operaciones postales en	232,985	129,200
Empleo otras operaciones en	39,506 *	218,407

***NOTA:** en 1989 Deutsche Post también prestaba servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, todas las cifras dadas aquí excluyen los servicios de telecomunicaciones. Obsérvese que las cifras en 1989 no incluyen a los 86.000 empleados adicionales del antiguo Correo de la Alemania Oriental que fue absorbido después de la reunificación en 1990. El hecho de que el efecto de absorber a estos empleados adicionales esté representado en las cifras de 2005 hace todavía más profunda la reestructuración representada en dichas cifras.

Fuentes: Deutsche Bundespost, Memoria Anual 1989; DPWN, Memoria Anual 2005

Sus actividades comerciales de correspondencia epistolar y de paquetería han sido reestructuradas para disminuir considerablemente el número de centros de clasificación y mejorar la calidad del servicio (ahora superior al 95 % para el correo en D+1 y el 99 % para el correo en D+2).

⁵⁶ Por favor, observe: en 1989 Deutsche Post también prestaba servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, todas las cifras dadas aquí excluyen los servicios de telecomunicaciones.

Los puntos de venta minoristas han pasado de casi 30.000 en 1990 a alrededor de 13.000 en la actualidad (más de la mitad de los cuales son agencias concesionarias).

4.4.2.2 La metamorfosis de Koninklijke PTT en TNT

En 1989, Holanda fue el primer país en iniciar el camino de la reforma del sector postal mediante la transformación de la empresa pública PPT en la sociedad KPN NV a cuya dirección le fue concedida la independencia plena con respecto al accionista (el estado holandés). Los siguientes pasos se dieron en 1994 y 1995, la apertura de capital, en 1996 la adquisición de TNT y finalmente la separación de las actividades de telecomunicación y postales en 1998 y la posterior OPI de TPG.

Esta temprana metamorfosis fue acompañada por unos programas de reestructuración ambiciosos y precoces que parecen haber dado fruto. Abriendo camino y siendo innovadores en la resolución de lo que parecen ser complejos problemas de reestructuración, TNT se encuentra hoy en una posición fuerte para competir en su mercado interior.

El cuadro siguiente presenta una lista de las iniciativas principales que han permitido a TNT alcanzar sus niveles de eficiencia.

Cuadro 16: Reestructuración principal e iniciativas de mejora de proceso en TPG

Año	Iniciativa
1992	programa de mejora de la productividad total (Briefpost 2000)
1997-2000	nuevos centros de clasificación Cambio del modo de transporte (ferrocarril a carretera) Actualización en automatización de la clasificación Reestructuración del depósito de la correspondencia de cartas.
2001-2003	programa de flexibilidad de costes laborales negociado con los consejos de trabajo automatización de la clasificación del embarriado
	Mejorar las tasas de lectura de códigos introducción del puesto de repartidor de correo 'bezorger'
2004	programa de reducción de gastos generales
	rediseño de la estructura de dirección
2005	revisión del sistema de clasificación

Durante el período 1995-2000, el número de máquinas clasificadoras se elevó un 771 % lo que indujo una reducción de plantilla parcialmente compensada sin embargo por la creación de nuevos empleos en nuevos servicios (gestión de bases de datos de direcciones para la Publicidad directa, salas de correo corporativas internas, ...).

La reestructuración laboral también ha constituido un elemento principal en la evolución de TPG hacia su conversión en organización orientada al mercado. Hoy, todos los empleados de TPG tienen contratos laborales de derecho privado. El cambio de la condición de funcionario a la condición de empleado normal de derecho privado se produjo de forma suave gracias al fondo de pensiones corporativo preexistente. El nuevo convenio colectivo de TPG se hizo cargo de las anteriores condiciones incluidas en los convenios particulares de los funcionarios holandeses ahora sometidos a negociaciones periódicas.

No hubo disminuciones salariales, y tan solo fueron transferidos a la estructura de sociedad mercantil unos pocos privilegios vinculados a la condición de funcionario, principalmente en el campo de las pensiones. La creación de contratos flexibles a media jornada ('bezorgers') previó la ulterior reducción de costes de personal al tiempo que aseguraba la flexibilidad.

El cuadro 17, a continuación, muestra una comparación de las actividades postales de TPG entre 1989 y 2005, indicando aumentos importantes del empleo en sus actividades postales como consecuencia de las actividades de reestructuración.

Cuadro 17: Comparación de las cifras de empleo postal de TNT de 1989 & 2005 ⁵⁷

	1989 (=PTT Post)	2005
Empleo Total * (Equivalentes a tiempo completo, promedio para el año)	59.300	128.307
Empleo en las Operaciones Postales	59.300	77.447
Empleo en servicios de exprés y de mensajería.	NA	50.860

Las cifras de empleo no reflejan aquí a los 35.007 empleados adicionales que forman parte del TNT Logistics Group (Grupo de Logística TNT). Según la Memoria Anual de TNT de 2005, el Grupo de Logística TNT está siendo desmantelado para que TNT se concentre completamente en su actividad básica de red de entrega, tanto para el correo como para la paquetería. Las cifras de empleo para el Grupo de Logística están por lo tanto excluidas de este Cuadro. De forma similar, las actividades de telecomunicaciones se incluyeron en KPN en 1989, y estas cifras también han sido excluidas del Cuadro anterior.

⁵⁷ PTT, Memoria Anual 1989 (PTT Post solo); TNT, Memoria Anual 2005

De 1998 a 2003, el número de ventanillas postales se redujo de 2.600 hasta 2,100 (-19 %) pero durante el mismo período se pusieron en marcha 1.300 puntos de servicio adicionales (gasolineras, supermercados). El efecto neto de estos cambios ha sido una mejora de la calidad de servicio para el cliente final al tiempo que se reducía el número de ventanillas.

4.4.2.3 Austria: preparación para la OPI

El Correo austriaco es un competidor europeo de medianas dimensiones que ha emprendido satisfactoriamente una completa reestructuración la cual le ha colocado ya en buena posición para sacar beneficio de una ulterior liberalización del mercado postal.

Durante 2005, los ingresos totales del Correo austriaco fueron de 1.702 millones de euros. El correo constituye en la actualidad su actividad principal con una cuota de ingresos nacionales de más del 70 % y 15.367 empleados directamente relacionados con sus actividades de correo.

A principios de 2006, el Gobierno austriaco ha dado instrucciones para organizar la privatización del Austrian Post.

Como muchos operadores postales, el Correo austriaco fue independizado del gobierno federal en 1996 junto con las actividades de Telecomunicación de las cuales se separó definitivamente en 1999 para convertirse en una empresa por acciones de propiedad estatal.

En 1999, se puso en marcha una nueva dirección y el Correo austriaco comenzó una importante iniciativa de reestructuración. El Correo austriaco concentró después su proceso de mejora en el desarrollo ulterior de la cadena de valor, a través de las dimensiones estructural, de proceso, de trabajo y de rendimiento.

En aquel momento el Correo austriaco se vio enfrentado con una red de ventanillas postales costosa y densa. Con el fin de paliar los costes de dicha carga la red fue reestructurada mediante:

- traslado de ventanillas postales con el fin de optimizar la cobertura y los resultados,
- subcontratación de ventanillas de otros,
- racionalización de la gama de ofertas de venta al público,
- introducción de un nuevo sistema TI para la oficina de recepción
- formación del personal de ventanillas con el fin de desarrollar habilidades de ventas (a lo que siguieron ventas importantes de productos no postales como teléfonos y otros productos de venta al público).

Mediante la reestructuración de su red de ventanillas postales, el Correo austriaco redujo el número de sus oficinas de Correos de 2.285 en 2001 a las 1.338 actuales mientras que al mismo tiempo ponía en funcionamiento soluciones alternativas como ventanillas franquiciadas, puntos de servicio y oficinas móviles: en 2005, el Correo austriaco prestó servicios a través de 191 oficinas concesionarias y de 421 puntos de servicio. Al cerrar un punto de atención, el Correo austriaco aseguró que se prestaba una solución

alternativa como oficinas de Correos móviles, puntos de servicio o servicios postales prestados por el cartero (al margen de la distribución del correo)

En el campo de la clasificación y el transporte entre las iniciativas puestas en práctica junto con la gestión profesional de costes que permitía una reducción de los costes de transporte y la mejora de la productividad total pueden citarse las iniciativas específicas siguientes:

- Reducción y automatización de los centros de clasificación, de 39 a 6 equipados con máquinas último modelo (inversión total de 200 millones de euros);
- Introducción de la flexibilidad laboral;
- Mejora del proceso de transporte mediante subcontratación de parte del mismo;
- Separación de cartas y paquetería en el transporte entre centros de clasificación;
- Cambio de transporte por ferrocarril a carretera

Después de la reestructuración de los procesos de clasificación y de transporte, los costes totales correspondientes a estos procesos han disminuido a pesar del aumento de los volúmenes.

Con respecto al proceso de distribución, se han puesto en marcha las iniciativas siguientes con el fin de mejorar la eficiencia total:

- Reducción del número de centros de entrega de 1.880 a 400;
- Mejora de la estructura interna (organización de grupos de entrega);
- Diseño de rutas de distribución;
- Introducción de soluciones de servicio de entrega innovadoras (puntos de recogida, depósitos de paquetería automáticos (proyectados), “ entrega al ama de casa ” (proyectado))

Durante los tres últimos años, se han tomado varias medidas adicionales con el fin de avanzar con el plan de reestructuración. Más atención fue concentrada sobre la optimización de la cadena de valor de Austrian Post y por consiguiente los ingresos EBIT han aumentado desde 16,5 millones de euros en 2003 a 103 millones de euros en 2005, mientras que por otra parte, el promedio de la plantilla se redujo en casi un 10 % durante el mismo período. Todas las divisiones del Correo austriaco eran rentables en 2005. Además de esto, se pusieron en marcha nuevos servicios como el correo híbrido y los servicios de gestión de sala de correo para responder a las nuevas demandas del cliente.

Además, el Correo austriaco se desarrolla hacia el este en varios países vecinos a través de su presencia en segmentos de productos particulares en Eslovaquia, Croacia, Hungría, y otros lugares.

Habiendo realizado satisfactoriamente tales iniciativas de reestructuración, el siguiente paso de la evolución del Correo austriaco será este año con Oferta de Adquisición inicial (OPI) de sus acciones en el camino a su plena privatización.

4.4.2.4 Posten Norge

Ante las tendencias descendentes del mercado postal noruego en los productos postales tradicionales, Posten Norge ha tomado parte en diversas acciones de reestructuración. Las acciones de reestructuración varían desde programas de reducción de costes a iniciativas de diversificación de productos.

Posten Norgen sigue siendo, con mucho, el mayor de los operadores postales en la mayor parte de las áreas del país para envíos postales no registrados y tiene una posición importante en otras áreas.

Posten Norge comenzó a poner en práctica programas de reducción de costes desde principios de los años noventa. Como consecuencia de estas iniciativas de recorte de costes y de reestructuración de procesos, el número de empleados expresado en términos de FTEs (empleados a jornada completa) cayó desde 26.822 en 2000 a 21.222 en 2004. Al mismo tiempo Posten Norge contrató personal del sector privado y subcontrató parte de sus procesos como el transporte y la entrega de ciertas rutas especiales.

En cuanto al proceso de entrega corriente arriba, Noruega ha desarrollado durante los diez últimos años un proceso aun no terminado de modernización/automatización y centralización de terminales de clasificación de correspondencia. También en los procesos de embarriado se han realizado importantes mejoras. El número de centros de clasificación para cartas y paquetería se ha reducido bastante de 30 a 13 unidades y de 20 a 12 unidades, respectivamente.

Posten Norge también concluyó a finales de 2002 la reestructuración completa de su red de distribución. La red postal de oficinas fue rediseñada y los puntos de atención trasladados con el fin de responder mejor a las necesidades del cliente. Los puntos de servicio postal y unidades de centros comerciales son la base de la estrategia de cambio de frente comercial que también prevé que los socios controlen puntos de servicio postal con el acuerdo y apoyo de Posten Norge.

Hoy, el 80 % de los puntos de servicio postal / ventanillas están franquiciados. La cooperación con gasolineras, cadenas de supermercados representa perfectamente el desarrollo de esta nueva estrategia. De 2000 a 2004, el número de puntos de servicio postal creció un 40% hasta alcanzar 1.201 puntos de servicio en 2004.

Los centros comerciales ofrecen servicios postales y de logística, con servicios añadidos suplementarios orientados a responder a las necesidades específicas del cliente de empresa. La importancia creciente de los centros comerciales también ilustra la adaptación de Posten Norge a su nuevo entorno.

Por otra parte, el número de oficinas de Correos tradicionales disminuyó de 875 en el año 2000 a 328 en 2004. Sin embargo, a pesar de esta fuerte reducción de puntos de atención, la modificación de la red ha permitido a Posten Norge aumentar la cobertura de los hogares hasta el 99,96 %.

El operador también ha diversificado su oferta mediante el desarrollo de productos electrónicos como pagos on line, ID autoseguro y servicios de correo electrónico. Posten Norge prosigue su expansión mediante adquisiciones como CityMail, que fue adquirido en un plan en dos fases (2002 y 2006).

4.4.3 Conclusiones: La Reestructuración como señal y como resultado de la ATM

Para reducir su nivel de costes, los operadores postales han emprendido programas tradicionales de reestructuración con el fin de aumentar la eficiencia de la organización mediante la introducción de estructuras más adaptables y flexibles y aumentar la eficacia de la organización mediante la introducción de medidas de calidad y programas de mejoras. Haciéndolo así, los operadores postales más activos han logrado realizaciones notables. Estas no solo incluyen una rentabilidad aumentada sino también beneficios para otros interesados, incluyendo a los trabajadores y clientes de las organizaciones postales.

Pueden extraerse diversas conclusiones importantes de los anteriores ejemplos de reestructuración. Estas incluyen:

➔ **La reestructuración ha hecho ya incursiones importantes en el sector postal de la Unión Europea.** Esta observación resulta de suma importancia dado que la experiencia de los otros con la reestructuración es decisiva para dotar de credibilidad a las ventajas de esta. En el sector postal se ha revisado la experiencia de los operadores privatizados así como de aquellos simplemente transformados en empresa, observando los cambios fundamentales en cultura, rendimiento financiero y orientación al mercado de las organizaciones postales reestructuradas.

➔ **La reestructuración es fundamental para conseguir las ventajas de la ATM y reducir sus riesgos.** Factores exógenos como la densidad demográfica y otros factores geográficos difieren según los países y conducen a diferentes efectos potenciales de la ATM. Estos han sido muy discutidos en la bibliografía y en círculos políticos. Pero los factores endógenos impulsados por la reestructuración, como el nivel de automatización, gestión del diferencial de costes laborales, grado de flexibilidad laboral, optimización de la red, alianzas/diversificación, franquicia de ventanillas, gestión de clientes y estrategia comercial, además de las actividades generales de reestructuración, tienen también un efecto muy importante y, de ser correctamente tratados, pueden mejorar de manera importante los resultados en los mercados postales en conjunción con la ATM. Finalmente, un parámetro importante, la densidad postal, puede considerarse hasta cierto punto tanto exógeno como endógeno. Realmente, la densidad de correo puede estar ligada a usos tradicionales y hábitos culturales, pero varios operadores también han buscado y parecen haber tenido éxito en la mejora de la densidad del correo mediante la aplicación (para el sector postal) de nuevas herramientas de estudios de mercado para entender las necesidades del cliente y responderles con una priorización de objetivos en publicidad y nuevos productos.

➔ Asimismo, el efecto de puede esperarse que **las presiones de inversor para los operadores postales privatizados y parcialmente privatizados tengan un efecto fuerte** en la mejora de la cultura comercial y la orientación de mercado de estos operadores.

Puede entenderse a partir de estos ejemplos que la ATM ya está produciendo fuertes efectos en el sector postal europeo dado que establece incentivos para que los operadores reestructuren sus organizaciones, en

términos de operaciones, marketing y sistemas financieros, a fin de asegurar una confluencia razonable con la apertura del mercado.

4.5 Conclusiones

Los tres estudios han mostrado que:

- ➔ **Acceso** La fijación de precios basada en áreas de acceso de Entrega (DAP) supone un repuesto innovador para los mecanismos actuales de fijación de precios de acceso, y promoverá una mejor alineación de precio y costes en el contexto de la ATM, promoviendo tanto la entrada eficiente en el mercado, una acrecentada viabilidad financiera del PSU, como una reducción los costes de prestación de los servicios universales mismos.
- ➔ **Financiación:** Una diversidad de medios se encuentran disponibles para financiar la OSU bajo la ATM. Estos incluyen el apalancamiento de las economías de alcance de la red del PSU, adaptando la OSU misma a las cambiantes necesidades del mercado, y la reestructuración para mejorar la capacidad del PSU de responder a las fuerzas del mercado. En la fase de transición y bajo condiciones desfavorables también podrían usarse por los Estados Miembros unos programas de subvenciones, temporales y bien definidos, con objetivos preferentes.
- ➔ **Reestructuración.** La ATM seguirá provocando a los Estados Miembros para mejorar la eficiencia de sus PSUs, contribuyendo al desarrollo del mercado, y a la calidad y valor mejorados de los servicios ofrecidos a los clientes.

Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Introducción

Este capítulo resume los resultados del estudio, extrae resultados detallados ya presentados en las diversas partes del estudio sobre la base de los cuales ofrece algunas conclusiones y recomendaciones sumarias.

Los objetivos rectores del estudio fueron desde el principio los siguientes:

- Evaluar si las Obligaciones de Servicio Universal (OSUs), tal como se encuentran establecidas en la actualidad, serán todavía relevantes y adecuadas en un mercado abierto;
- Evaluar riesgos y oportunidades para el actual modelo de servicio universal y cualesquiera cambios propuestos para la OSU que pudieran ser deseables en, o derivarse de, una liberalización;
- Evaluar cómo podrá salvaguardarse el servicio universal en un mercado interior (abierto) y evaluar si se consideraría adecuada alguna medida colateral, y en ese caso cuáles y para qué Estados Miembros.

Para lograr estos objetivos, PwC emprendió las tareas siguientes:

- Estudiar y evaluar el estado actual de la OSU, los organismos reguladores nacionales, y los proveedores de servicio universal en el mercado postal a través de los Estados Miembros de UE y de otros países estrechamente aliados, además de desarrollar estudios más detallados sobre temas fundamentales seleccionados que, previsiblemente, serán importantes al juzgar los efectos de la ATM sobre la OSU en los Estados Miembros;
- Sobre la base del estudio y evaluación, y dada la evolución potencial del sector postal a partir de su estado actual, determinar y evaluar los factores claves que forman la base del diseño de programas eficaces para lograr la realización de un mercado interior de los servicios postales con una OSU viable a través de todos los Estados Miembros de UE;
- En la medida en que las barreras financieras o de otro tipo representan problemas importantes para algunos Estados Miembros a la hora de alcanzar la ATM, desarrollar mediante aportaciones de todos los interesados, unas medidas adecuadas que podrían tenerse en cuenta para paliar los problemas de forma que todos los Estados Miembros puedan participar en la ATM con un mínimo de retraso.

Al emprender las tareas mencionadas, el equipo de estudios de PwC desarrolló un modelo transversal para todos los países y un marco de entrevistas basado en escenarios hipotéticos. Este planteamiento se adoptó con el fin de generar resultados comparables que facilitarían elementos de comprensión sobre los factores que determinan el nivel de riesgos y ventajas correspondientes a la ATM a través de los Estados Miembros. Lo que sigue son unos resultados detallados, que reúnen de forma sumaria los resultados de los que ya se ha informado en los primeros capítulos. A partir de ahí, se extraen las implicaciones de estos en términos de recomendaciones generales y conclusiones.

5.2 Conclusiones Detalladas

5.2.1 Factores subyacentes a los Efectos de la ATM sobre el PSU y el Mercado

En el Capítulo 2 de este Informe se consideraron los resultados de informes de evaluación por país y modelización de los resultados de diversos escenarios hipotéticos. Estos se referían principalmente a la determinación de las oportunidades y riesgos que conlleva el cumplir una OSU de ámbito particular, ya sea mediante el mercado o mediante un PSU asignado, y con los factores demográficos, económicos y de regulación que determinan el efecto de la ATM sobre el PSU actual, la capacidad del mercado para sostener una competencia viable, y las consecuencias de la ATM sobre resultados claves como son los niveles de empleo y precios. Se extrajeron diversas lecciones de los análisis de los que se informaba en el Capítulo 2.

La ATM puede introducirse sin afectar a los Servicios universales. Sin embargo, esto exige entender que el mercado complementará y substituirá las funciones del tradicional Proveedor de Servicio Universal para los clientes de negocios y que se relajarán los requisitos de uniformidad, fijación de precios y otras restricciones sobre el mercado de productos comerciales. Estos cambios permitirán el desarrollo de la plena competencia en el segmento de negocio, con efectos positivos sobre innovación, nuevos productos y servicios. Por ejemplo, donde sea posible, los nuevos competidores comienzan ya a desarrollar nuevos productos, en particular en la publicidad directa, con nuevos modelos de empresa. En la medida en que estos están mejor equipados con las necesidades y la disposición a pagar de los clientes de negocios, estos servicios también pueden generar tráfico adicional e ingresos para el titular si se promueven el acceso corriente arriba y corriente abajo y se usan correctamente.

Los riesgos negativos de la ATM pueden reducirse o eliminarse en la mayor parte de los países sin necesidad de subvenciones externas: Tanto los ejercicios basados en modelos, realizados como parte de este estudio, como las entrevistas más detalladas indican que los mercados postales y los PSUs pueden adaptarse en gran medida de forma anticipada con respecto a la ATM, con la consecuencia de que los riesgos de las consecuencias negativas de la ATM pueden ser paliados considerablemente. Sin embargo, en países enfrentados al efecto combinado de varias condiciones desfavorables, introducir la ATM puede resultar difícil y pueden requerir provisionalmente un mecanismo de financiación u otras medidas colaterales. Estas deberían estar orientadas a promover la reestructuración de las administraciones postales en empresas eficientes orientadas al mercado. Además de ofrecer los correctos incentivos y dirección corporativa para que a los PSUs se les permita competir, una condición clave aquí es introducir condiciones de trabajo similares para todos los operadores del mercado postal para así evitar la competencia social.

No deberían subestimarse ni las complejidades ni las ventajas potenciales de la ATM: La apertura del mercado postal es probablemente más compleja que ninguna otra apertura de mercado introducida en el curso de las dos últimas décadas en Europa. De hecho, diversos factores hacen única la reestructuración del sector postal:

- En primer lugar, y a diferencia de otras industrias basadas en red, varias redes postales/logísticas llevan ya tiempo enfrentadas a la competencia y continuarán compitiendo;

- Segundo, de nuevo a diferencia de la mayoría de las industrias basadas en red, el mercado postal probablemente siga ampliándose de forma considerable;
- Tercero, el sector postal se caracteriza por una explotación tecnológica menos intensiva que la mayoría de las industrias basadas en red y, por consiguiente emplea mucha más mano de obra;
- Cuarto, más que en la mayoría de las industrias basadas en red, los PSUs eran y son todavía en gran parte empresas de propiedad pública, imbuidas históricamente de importantes funciones públicas así como de su creciente papel como participante de los mercados de comunicaciones.

Estos factores, juntos, explican en profundidad tanto los retos interesantes como las ventajas potenciales de una solución orientada al mercado. Los retos han sido subrayados repetidamente en este estudio, pero es igual de importante entender que existen verdaderas ventajas potenciales para crear una mayor confluencia de fuerzas del mercado en el progreso del sector postal y logístico. A falta de dicha confluencia, incorporada en la ATM, resulta difícil imaginar cómo se producirán la adaptación y la innovación requeridas para asegurar que los productos postales cumplen un papel eficaz en un mercado mundial de las comunicaciones en expansión. Lo que se necesita para permitir y facilitar dichas adaptación e innovación es que las fuerzas descentralizadas del mercado encuentren caminos claros para adentrarse en las visiones, estrategias y operaciones de las organizaciones postales. Posibilitar que este proceso se produzca de una forma suave y equitativa es tanto la promesa como el reto de la ATM.

5.2.2 Introducción de la ATM: Medidas Colaterales

El capítulo 3 del presente Informe debatió la naturaleza de las medidas colaterales temporales que pueden requerirse para asegurar que se logran las ventajas correspondientes a la ATM y que las dificultades potenciales y riesgos de esta se reducen al mínimo.

Las Medidas colaterales comienzan con la promoción de la preparación de los PSUs y ORNs para la ATM: Las Medidas colaterales posibles planteadas en este informe comienzan con la proposición fundamental de que se debe permitir a los mismos PSUs estar preparados para competir y, hasta donde sea posible, responder a las obligaciones a las que se enfrentan. Simultáneamente, los PSUs deben enfrentarse a unos regímenes reguladores adecuados que promuevan más que dificulten la respuesta y la innovación competitivas.

Tal propuesta implica una serie de cosas consideradas como ingredientes básicos requeridos para definir la escena en la que se cosecharán las ventajas de la ATM, incluyendo:

- Comprometerse a una introducción oportuna de la ATM, combinada con un “Nuevo Modelo Regulador” definido de forma adecuada (por WIK, 2005) que asegure que se permite al PSU:
 - Aplicar precios no uniformes para envíos masivos;
 - Afrontar una regulación de precio y de beneficios estables tal como se deriva de una regulación del precio tope diseñada en la forma adecuada;

- Aplicar un régimen transparente de acceso a la RPP negociado y no discriminatorio
- generar mediante sus operaciones, o mediante subvenciones directas y específicas, la financiación para costear toda misión "pública" encomendada que vaya más allá de lo que en esos servicios o atributos de servicios se emprendería comercialmente sin la obligación.

Caso por caso, PSUs, ORNs y gobiernos de Estados Miembros deben trabajar juntos para tratar con éxito, motivar y mejorar:

- **el diferencial de costes de recursos humanos entre el PSU y los nuevos competidores** a través de la introducción de planes de reestructuración, esquemas de subcontratación, convenios colectivos laborales y la liquidación transparente y justa de obligaciones históricas como los pasivos de pensiones;
- **la productividad y el marketing de productos de los PSUs** para permitirles promover el potencial pleno del mercado de los productos postales, incluyendo la mejora del nivel bajo de la escala del correo en sus mercados.

También se requieren medidas colaterales para los nuevos competidores: Para los mercados y operadores más dispuestos, que son de cara a la ATM los más preparados, introducir medidas que reducirían más las barreras de entrada a los mercados siempre que aquellos estén presentes; así, por ejemplo, el acceso abierto regulado a los Apartados, buzones y bases de datos de direcciones.

5.2.3 Resultados de Estudios Temáticos

El capítulo 4 planteó tres estudios temáticos sobre temas que serán fundamentales para el debate continuado sobre política y regulación de la ATM:

- Precios de Acceso
- Ámbito y financiación de la OSU
- Reestructuración de los PSUs

5.2.3.1 Fijación de precios de Acceso

Se han revisado el planteamiento general y de fondo del acceso corriente arriba (trabajo compartido) y del acceso corriente abajo en el sector postal. Como se ha observado, el acceso resultará de importancia esencial en las condiciones de la ATM, sobre todo en las etapas iniciales de la entrada. Tres planteamientos de acceso han sido señalados, ya sean empleados en la actualidad o se encuentren en debate en los diversos Estados Miembros de UE: Fijación de Precios de Coste Evitado (ACP), Fijación de Precios de Acceso por Zona de Entrega (DAP) y Fijación de Precios de Acceso negociado (NAP). Las cuatro características críticas y cuestiones de política sobre la fijación de precios de acceso bajo la ATM son:

Prestación de acceso Negociada frente a Prestación de acceso Encomendada. En las etapas iniciales de la ATM, será eficiente promover el acceso corriente arriba para fomentar el desarrollo de la infraestructura de preparación del correo y captar las ventajas obvias de la preparación conjunta del correo y tareas compartidas. Aunque, para empezar, bien podrían imponerse los principios de la fijación de precios por trabajo compartido y por acceso, podría esperarse que la regulación de estos fuera retirada en favor de unas condiciones y unos precios negociados a medida que se establezca una competencia viable.

El acceso corriente abajo con evitación de etapas (es decir, bajo la ATM) no es materia sencilla, y unas condiciones eficientes para la fijación de precios y de acceso dependerán de una serie de condiciones específicas de cada país. Por lo tanto, sería adecuado para las soluciones específicas de cada país dominar la regulación del acceso corriente abajo, con una posición inicial en la Fijación de Precios de Acceso negociado que permita al PSU contratar libremente las condiciones de dicho acceso con los nuevos competidores.

Tratamiento no discriminatorio entre los propios clientes del PO y sus competidores. Mientras los titulares disfruten de una posición dominante del mercado, un tratamiento no discriminatorio del cliente del OP y de los nuevos competidores será importante para paliar el comportamiento anticompetitivo. Tal tratamiento no discriminatorio todavía puede ser mejorado más mediante requisitos de presentación pública de tarifas genéricas, como es el caso del Reino Unido y de La Poste. El titular puede y debe tener, sin embargo, capacidad para desviarse de estas tarifas genéricas en el diseño de nuevos productos para clientes específicos, mientras estas desviaciones se rijan por unos principios generales que se apliquen de forma no discriminatoria a todos los nuevos actores.

La norma de fijación de precios de acceso. Debe insistirse en que desviarse de la fijación de precios de acceso eficiente puede tener consecuencias muy negativas bajo la ATM, consecuencias que serían enmascaradas en un entorno monopolista mediante la capacidad de elevar los precios para cubrir ineficiencias. Bajo la ATM, por ejemplo, la práctica a gran escala de cobrar precios uniformes, basados en los principios del coste evitado, debería ceder el paso a la fijación de precios por zonas de acceso, al menos en la medida en que existan grandes diferencias de costes entre las distintas zonas de un país. De no ser así, el PSU se encontrará combatiendo dos problemas de la fijación uniforme de precios: el primero, resultante de su tarifa de correo de envíos individuales y de las inherentes posibilidades de descremado entre áreas de coste bajo y de coste elevado; y, el segundo, los efectos agravados de ofrecer un acceso subvencionado a sus áreas de costes elevados, mientras que los nuevos competidores entregan en áreas de margen alto y coste bajo.

Regulación de fijación de precios de acceso y condiciones. Bajo la ATM, el acceso corriente arriba debe estar sujeto a una regulación mínima, exigiendo solo que los precios y condiciones de acceso se ofrezcan en condiciones no discriminatorias entre los NCs y los clientes del PSU y estén limitados por unos precios de entrega y la tarifa aplicable a envíos individuales (de primera clase o de segunda clase, dependiendo de las condiciones de servicio ofrecidas). El acceso a las instalaciones reales de un proveedor (por ejemplo, para el uso del equipo de ese proveedor) se debe dejar por completo a contratos libremente

negociados. La fijación de precios de acceso corriente arriba se dirige, como es natural, a los grandes remitentes comerciales, con volúmenes por encima de umbrales que hagan económico el tratamiento del correo masivo y su contabilización. Incluso para los consolidadores, es probable que las normas obligatorias de coste evitado, si bien sencillas de aplicar, resulten ineficaces y atraigan un mayor volumen de correo destinado a su entrega final en áreas de costes elevados. Deberán preferirse, por lo tanto, las normas de Fijación de Precios de Acceso, negociado y por zonas; sus detalles se presentan en el Capítulo 4 con sus referencias asociadas.

Los reguladores probablemente exijan cierta regulación para el acceso corriente abajo, para asegurar que los NC, en las etapas iniciales de la ATM, podrán desarrollar gradualmente sus mercados y apalancar su entrada inicial a la red del PSU para las áreas de alto coste. Considerando esto, es importante que los precios de acceso estén adaptados a los costes, si bien posibilitando todavía el acceso para hacer alguna contribución a los costes totales de la OSU, tal sería la realidad bajo la Fijación de Precios de Acceso negociado o por zonas. En términos de aplicación práctica, los reguladores podrían imponer al principio la fijación de precios de acceso por zonas para luego, gradualmente, moverse hacia una función de supervisión a medida que se establezca una competencia viable, dejando entonces la Fijación de Precios de Acceso totalmente negociado como planteamiento preferido, "suave", bajo la ATM.

5.2.3.2 Ámbito y financiación de la OSU

La OSU todavía se considera por el público, en todos los Estados Miembros, como un derecho adquirido, en particular para los particulares y otros usuarios del correo de envíos individuales. Sin embargo, también se ha aclarado que, tras la ATM, debe darse una evolución de la OSU hacia la espera de que el "mercado" sea el proveedor definitivo de los Servicios universales para clientes de negocios antes que imponer esto como una obligación sobre los actuales PSUs. Esta evolución ha sido experimentada por otras industrias de red, y también podría esperarse en el sector postal. Considerando este resultado global, otras conclusiones claves correspondientes a la OSU incluyen lo siguiente:

Adaptación de la OSU al Mercado. Los cambios bajo la ATM para los servicios de OSU y otros servicios variarán a medida que la OSU se adapte a las condiciones de mercado. Los cambios en la forma de prestar los servicios universales, como el uso incrementado de la combinación de servicios de entrega y ventanilla, y el aumento de la franquicia, constituyen ejemplos de dichas adaptaciones. A medida que, mediante las fuerzas de la competencia, los precios de todos los servicios, incluidos los de la OSU, vayan estando más ajustados con costes y calidad los clientes más pequeños podrán asistir a aumentos de precio. Los mayores clientes pueden esperar, por motivos similares, asistir a aumentos en la variedad de productos y a disminuciones en los precios.

Debería fomentarse la flexibilidad en la fijación de precios para los productos de negocios. Dado el previsible aumento de la innovación de productos bajo la ATM, sobre todo para los clientes de negocios, se debería permitir al PSU una mayor flexibilidad de precios, al menos para el correo masivo y, de forma paralela al establecimiento de una competencia viable, también para las tarifas de acceso y descuentos por

trabajo compartido. Una flexibilidad en la fijación de precios puede suscitar preocupaciones sobre el ejercicio de la fijación predatoria de precios por el PSU frente a los nuevos competidores. Un planteamiento para limitar la fijación predatoria de precios consistirá probablemente en disponer de una tarifa de acceso regulada públicamente, al menos durante la fase de transición hasta que se establezca una competencia viable;

La estabilidad en la fijación de precios sigue siendo importante. Los clientes más pequeños, incluidos los hogares, dedican a los servicios postales una parte muy pequeña de su presupuesto total; no obstante lo cual, los servicios postales en general, y la OSU en particular, siguen siendo elementos importantes del mercado total de las comunicaciones. Por lo tanto, continuar con la estabilidad de precios para los pequeños clientes probablemente siga siendo un elemento importante del análisis de "asequibilidad" con respecto a la OSU y a otros productos postales.

Financiación de la OSU. Bajo la ATM, en lugar de financiar la OSU mediante la confianza en un Área reservada, la financiación se ofrecerá mediante una pluralidad de nuevos mecanismos, incluyendo el incremento de eficiencia y añadiendo los ingresos por nuevos servicios. Financiación adicional mediante fondos de compensación o subvenciones directas podría, en circunstancias excepcionales, complementar estas fuentes de financiación normales en un mercado;

Las subvenciones directas deben evitarse en la mayoría de los Estados Miembros, si los PSUs tienen éxito en el desarrollo de su mercado y mejora de su eficiencia, y si la competencia se mantiene leal en las condiciones laborales. Las subvenciones directas, si se usan, deben ser limitadas, transparentes y específicas para permitir a los responsables de elaborar la política, a los funcionarios públicos y a los competidores, que proporcionan dichas subvenciones, entender exactamente aquello por lo que pagan y promover un saludable debate acerca de si el valor de los servicios así garantizados merece el coste de la subvención.

Regulación y aseguramiento de la OSU. Bajo la ATM, el papel de los organismos de competencia y de los reguladores postales será crítico todavía durante algún tiempo, dado que el regulador estará obligado a determinar si los Servicios universales están siendo correctamente prestados por el mercado, y cuando no lo estén, estará obligado a definir y regular la prestación de los servicios requeridos no proporcionados por el mercado en el entorno, más complicado, de la ATM.

5.2.3.3 Reestructuración de los Proveedores de Servicio Universal

Reestructurar una organización, para adaptarla a un entorno cada vez más competitivo, presenta básicamente dos dimensiones:

- reducir el nivel de costes manteniendo el nivel requerido de la producción y mantener o aumentar el nivel de calidad del producto,
- Aumentar el nivel de ingresos, manteniendo el nivel de costes.

Para aumentar ingresos y conseguir una de sus ventajas claves, los operadores postales suelen diversificar sus operaciones, desarrollando servicios financieros o actividades de logística internacional.

Para reducir su nivel de costes, los operadores postales han emprendido programas tradicionales de reestructuración orientados al aumento de la eficiencia de la organización mediante la introducción de estructuras más adaptables y flexibles, y al aumento de la eficacia de la organización mediante la introducción de medidas de calidad y programas de mejora. Haciéndolo así, los operadores postales más activos han logrado realizaciones notables que incluyen no solamente una rentabilidad incrementada sino también beneficios para otros interesados, incluyendo a los trabajadores y clientes de las organizaciones postales. El estudio ha extraído conclusiones importantes de la revisión de la reestructuración, en general, y para las organizaciones postales en particular. Dichas conclusiones comprenden:

La reestructuración ha hecho ya incursiones importantes en el sector postal. Esta observación resulta sumamente importante dado que la experiencia de otros con la reestructuración es decisiva para dotar de credibilidad a las ventajas de esta. En el sector postal, se ha revisado la experiencia de los operadores privatizados, así como la de los simplemente transformados en empresa, observando los cambios fundamentales en cultura, resultados económicos y orientación al mercado en las organizaciones postales reestructuradas.

La reestructuración es fundamental para conseguir las ventajas de la ATM y reducir sus riesgos. Factores exógenos como la densidad demográfica y otros factores geográficos difieren entre países y conducen a distintos efectos potenciales de la ATM. Estos han sido muy discutidos en la bibliografía y en círculos políticos. Pero los factores endógenos impulsados por la reestructuración, tales como el nivel de automatización, gestión del diferencial de costes laborales, el grado de flexibilidad laboral, optimización de la red, alianzas/diversificación, la franquicia de ventanillas, la gestión de clientes y la estrategia comercial, y actividades generales de reestructuración, tienen también un efecto muy importante y, si se tratan correctamente, pueden mejorar de forma muy significativa los resultados en los mercados postales en conjunción con la ATM. Finalmente, un parámetro importante, la escala postal, puede considerarse hasta cierto punto tanto exógeno como endógeno; en realidad, la escala postal puede estar ligada a modelos históricos postales y a hábitos culturales, pero varios operadores han intentado también y parecen haber triunfado en el aumento de la intensidad del uso del correo por habitante (es decir, en el aumento de su escala), y por lo tanto, han influido en el mercado de una forma que ha mejorado la confluencia entre el mercado, el PSU y la inminente ATM.

5.3 Resumen de Conclusiones.

El presente estudio ha sido ambicioso en su alcance, permitiéndonos hablar con cientos de interesados y organizaciones afectadas del Sector Postal Europeo. Al exponer las conclusiones esenciales del estudio, PwC es consciente de los puntos de vista controvertidos que se encuentran representados en este sector. PwC también está atento a las limitaciones del conocimiento actual y de los datos disponibles.

El acto de equilibrar lo conocido y lo desconocido se encuentra, desde luego, en el centro de toda innovación, incluyendo la innovación política de la ATM en el sector postal. Lo que convierte a este ambicioso empeño político en algo digno de esfuerzo son las incesantes presiones que ejercen sobre el sector postal el mercado de las comunicaciones en desarrollo y la sustitución electrónica. Dichas presiones hacen imperativo el movimiento hacia soluciones basadas en el mercado que ofrezcan un medio eficaz para que el Sector postal europeo siga adaptándose a su propia dinámica interna así como a las fuerzas externas, más amplias, que le afectan.

El gráfico final muestra las fuerzas principales que se concentran en la OSU y la ATM. En la cúspide se encuentran las fuerzas claves que serán desencadenadas por la ATM y que nos introducirán en una era en la que fuerzas del mercado, y no los reguladores, comenzarán a dictar qué productos se ofrecen y a qué precios y niveles de calidad. En el núcleo de tales fuerzas del mercado se encuentran las necesidades de usuario/cliente, que pueden ser resueltas tanto por productos postales tradicionales como a partir de sustitutos.

Una segunda área crítica de importancia es el actual OP nacional, que también actúa en todos los Estados Miembros como el actual PSU.

Lo que ocurra con estos OPs no es solo una cuestión abstracta a calcular sobre una hoja de cálculo. Estos OPs encarnan amplias misiones históricas que han servido a sus públicos a lo largo de un extenso periodo de tiempo. Es importante obviamente garantizar que dichos OPs tienen la oportunidad comercial y la motivación para seguir siendo viables y prosperar en el nuevo entorno de mercado.

El tercer conjunto clave de actores y fuerzas en equilibrio en la figura son reguladores (tanto nacionales como del nivel de UE). Su política ayudará a determinar la naturaleza de la interacción entre los nuevos competidores, el PSU y los clientes, y estructurarán los incentivos y el medio por el cual los participantes de estos mercados actúan recíprocamente y los flujos de ingresos que pagan o reciben.

¿Cómo deberían estructurarse las interacciones entre estas tres fuerzas esenciales en la nueva era de la ATM para asegurar que la OSU, adaptada a las condiciones del mercado, puede seguir garantizándose a todos los ciudadanos en cada Estado Miembro?

Basado en las anteriores “Conclusiones Detalladas” de la sección anterior, los resultados generales más importantes de este estudio en lo que se refiere a esta cuestión básica son los siguientes.

 Ante todo, la **FMO encarna ventajas considerables como fuente de disciplina e innovación**

para los PSUs y como fuente de nuevo valor para otros participantes en los mercados postales europeos. El estudio también ha señalado ciertos riesgos de la ATM, y estos requerirán una vigilancia constante así como medidas colaterales internas y externas para asegurar que la ATM puede producirse de acuerdo con el programa y generar ventajas plenas. Cosechar las ventajas de la ATM y reducir sus riesgos requerirá seguramente un compromiso compartido entre todos los interesados del mercado postal, desde la dirección del PSU y empleados hasta los reguladores nacionales y desde los gobiernos a los clientes postales. Mantener y modelar el compromiso ininterrumpido con la ATM e incorporado en la Primera y Segunda Directivas postales debe seguir siendo un elemento importante del debate continuo sobre la ATM.

➔ Los efectos de la ATM serán triples. En primer lugar, **habrá ajuste natural de precio, valor y coste de los productos postales** y presiones importantes en cualquier parte donde exista un desajuste en estos atributos, incluyendo los productos de la OSU. Habrá, por lo tanto, grandes presiones sobre los OP nacionales a medida que los PSUs se hagan más comerciales, más orientados al mercado, y reestructuren sus propios productos y procesos para lograrlo; tercero, habrá cambios para los clientes postales, con una mayor atención a las necesidades determinadas por el mercado.

En la consideración de estos efectos, se advierten las siguientes conclusiones generales importantes:

➔ Existen **grandes diferencias en el conjunto de los Estados Miembros de UE** en términos del estado actual y probables consecuencias de la ATM sobre el bienestar del consumidor, sobre el mantenimiento de la OSU histórica, y sobre la capacidad del PSU de costear la ATM sin apoyo externo o restricciones sobre la velocidad y alcance de la introducción de la ATM.

➔ Existen también **grandes concordancias a través de los Estados Miembros**, y estos incluyen la necesidad de poner en práctica un Nuevo Modelo Regulador sensato y compatible con la ATM, y no anclado en la pasada visión pre-ATM, que se concentraba en un solo PSU más que en la eficiencia total del mercado postal. Fueron advertidas varias características importantes de este Nuevo Modelo Regulador. Bajo las circunstancias de la ATM, la regulación es una fuerza clave posibilitadora e imposibilitadora.

➔ **Los impulsores claves de los efectos financieros de la ATM sobre los PSUs abarcan diferencias de coste entre el PSU y los probables nuevos competidores, el nivel y la estabilidad de la demanda del PSU, y factores estructurales que se encuentran en la base de los costes postales.** Dichos factores estructurales están relacionados con las características demográficas y geográficas del país, en la medida en que estas interactúan con la demanda postal. Existen también factores claves internos o endógenos, determinados por la preparación del PSU para la ATM, que afectarán a los resultados de la ATM de varias formas importantes y que pueden imponer la necesidad de usar una o varias de las medidas colaterales estudiadas en

este informe.



Existen **interacciones complejas entre los factores de costes, de demanda y estructurales** en términos de sus efectos sobre resultados claves, incluidas las consecuencias financieras para el PSU, cambios de precios en los diversos segmentos del mercado probablemente después de la ATM, y la posibilidad de que una competencia viable seguirá a la ATM en Estados Miembros concretos y, más ampliamente, en toda la UE.



PSUs y agencias nacionales reguladoras en los distintos EMs se encuentran en diversos niveles de preparación para la FMO. Algunos comenzaron a prepararse para la ATM hace más de una década. Algunos apenas han comenzado. Existen, sin embargo, ciertos principios aplicables de manera general correspondientes a la fijación de precios y a la regulación del acceso que pueden recomendarse a través de los Estados Miembros y que permitirán una más suave y más eficiente confluencia con la ATM. Aquí se incluyen la flexibilidad en la fijación de precios e incentivos correspondientes a la regulación del precio tope y las ventajas de la eficiencia en la Fijación de Precios de Acceso negociado basado en los costes. En concreto:

- **La reestructuración de los PSUs**, directamente determinada por la previsión de competencia bajo la ATM, **es probable que sea una de las principales ventajas derivadas de la ATM** en términos de productividad, eficiencia y beneficios para el consumidor en el sector postal europeo.
- Dada la experiencia en otras industrias de red, y los principios generales económicos, debe esperarse que **los costes y las ventajas de la ATM recaerán** de manera diferente sobre los distintos segmentos del mercado y partes interesadas en el mercado postal, de acuerdo con el ajuste general de coste, precio y valor/disposición a pagar de los distintos segmentos para los distintos servicios.



El efecto de la ATM probablemente consistirá en que tanto competidores como OPs titulares nacionales comenzarán a entender mejor las verdaderas preferencias de calidad de clientes de diversos tamaños, las consecuencias de coste y beneficio de los métodos alternativos de atenderles, y con el tiempo habrá un mejor ajuste entre los costes de prestar servicios, incluyendo aquellos entendidos como parte de la OSU, y los precios pagados por ellos.

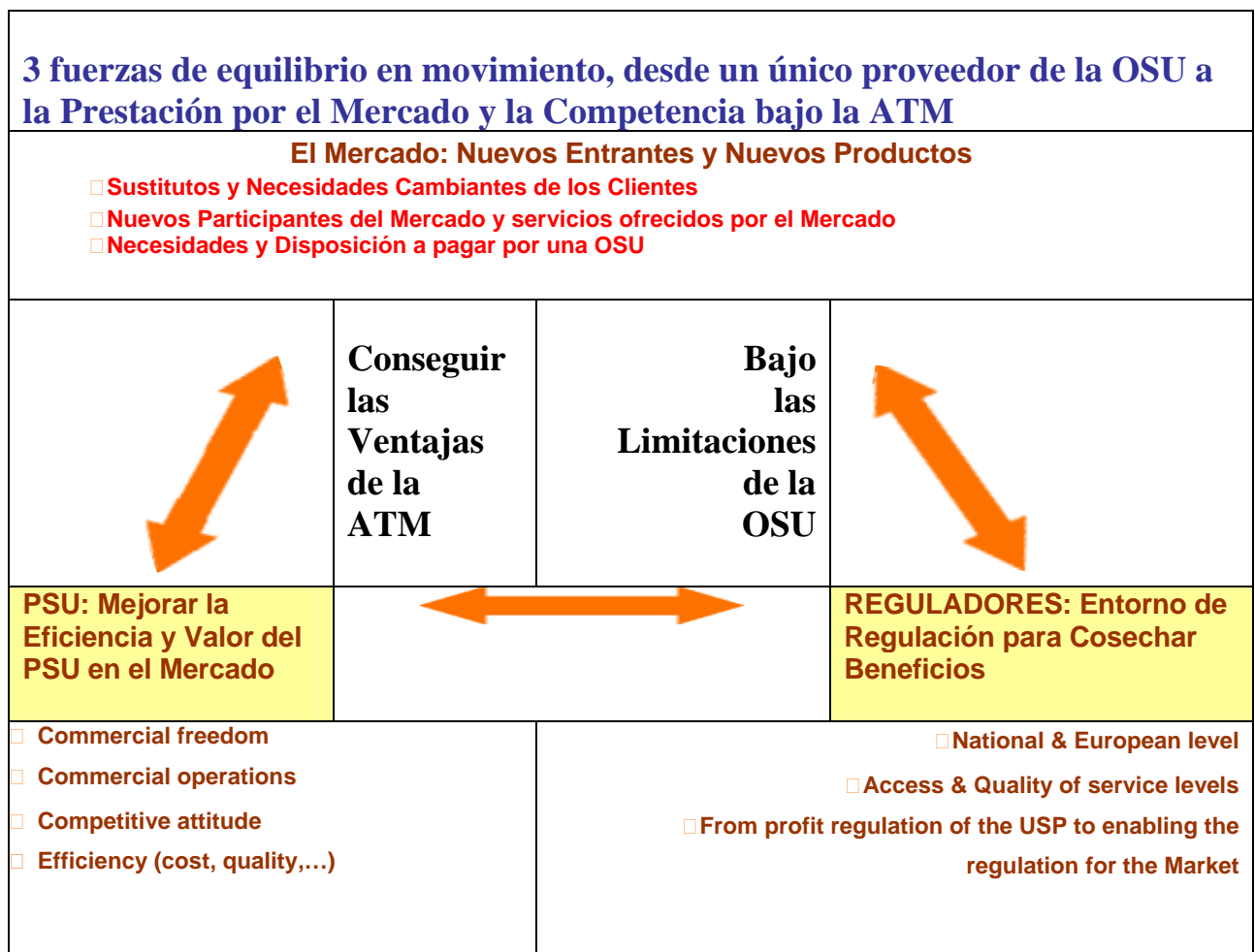
- Esto implica que, en la medida en que algunos clientes reciben en la actualidad ciertos servicios a un nivel subvencionado, como parte de la OSU, habrá continuas relaciones tensas para aumentar estos precios o bien para disminuir los costes y el ámbito de aquellos elementos de la OSU hasta que se logre la alineación indicada.



El planteamiento adoptado en el ámbito de UE para asegurar la ATM debe concentrarse en el establecimiento de unas condiciones justas para todos los participantes del

mercado y en la definición mínima de la propia OSU. Los argumentos sobre condiciones justas serán muy importantes para asegurar que la penetración en el mercado que realmente se produzca sea eficiente. Dichos argumentos incluyen abolir la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para todos los proveedores del mercado postal, flexibilidad en la fijación de precios para los titulares, así como condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias para el apalancamiento de la red del OP titular. Esto supone lo siguiente:

- A reserva de una definición clara y de la aplicación práctica a través de UE de la misma ATM, el principio de subsidiaridad debe seguir dominando en la definición de la OSU en los Estados Miembros individuales. Esto permitirá que Estados Miembros individuales equiparen los costes y las ventajas de su definición de la OSU en progreso, incluyendo el medio de pagarla como ya hemos estudiado bajo las opciones de financiación de la OSU.



5.4 Comentario Final

A medida que nos adentramos en la era de la ATM, es digno de observar que la liberalización del sector postal no debe constituir “une fin en soi”. Es ante todo una manera de mejorar la forma en que funciona el sector con vistas a optimizar los servicios a clientes y ciudadanos, y el valor a largo plazo creado tanto por las organizaciones postales como por otros proveedores de servicios de comunicación con los que aquellas compiten. El reto consiste en traducir esta amplia visión en propuestas prácticas de regulación y política que ayudasen a garantizar que los mercados postales de Europa harán su aportación a la modernización y futuro crecimiento de las economías europeas.

* * *

ANEXO ESPAÑA

B.28 Informe de Evaluación de País: España

B.28 Mercado

Dado que el Mercado Postal Español se encuentra parcialmente liberalizado, existen muchos competidores establecidos y las únicas barreras que encuentran son el acceso a la RPP y a la restante Área Reservada. Estos actores del mercado se encuentran bien estructurados, poseen sus propios mercados y clientes en las ciudades y están esperando a la ATM con el fin de incrementar su cuota, principalmente en las áreas urbanas, debido a sus costes más bajos.

La densidad de la población española es de (aprox.) 87 habitantes por Km² y la densidad del correo es de 181 envíos postales por hogar y año, considerando un tamaño medio de hogar de 2,1 habitantes por familia. Por tanto, España es un país con una densidad de correo bastante baja (90 envíos por persona y año) con lo cual el coste unitario por entrega resulta superior al de otros países. Dicha circunstancia implica que la cuota pronosticada de mercado que ha de perder el PSU ante los Nuevos Competidores incrementará el coste unitario (de la entrega) más que un mercado de gran escala. Es, por lo tanto, probable que Correos no pueda beneficiarse completamente de las economías de escala con la misma extensión que otros OPs.

La importancia relativa del Volumen de Correo de Cartas frente a Volumen de Correo Masivo es de (aprox.) 20%. Sin embargo, la combinación de factores de densidad y demográficos es tal que el Mercado español puede considerarse apenas moderadamente atractivo para los nuevos competidores (incluidos los competidores ya establecidos en España). Por otro lado, las rutas rurales del PSU significan casi un 32% de sus rutas totales. Si los nuevos competidores se concentran en las rutas urbanas, es probable que Correos pierda cuota de mercado. Esto podría producir una importante erosión de la subvención disponible para financiar el Área Rural (margen generado por las Rutas Urbanas). Todas estas circunstancias conllevan cierto riesgo para el PSU, que podría perder cuota de mercado, asociada principalmente a las zonas urbanas, a favor de los competidores actualmente establecidos y de los nuevos competidores potenciales.

Con respecto a los competidores establecidos, sus clientes más importantes son las instituciones financieras, empresas de servicios, organizaciones oficiales y empresas e instituciones que invierten en marketing directo. Probablemente intentarán incrementar su cuota de mercado mediante el establecimiento de precios más bajos que los del PSU y del desarrollo de nuevos productos y servicios con el fin de mejorar la satisfacción del cliente y la calidad general de su servicio.

En resumen, el Mercado Español se encuentra parcialmente liberalizado de forma que la tendencia previsible después de la ATM es que el PSU, los competidores establecidos y posiblemente los nuevos competidores intentarán mejorar su calidad y su oferta de servicios con una competencia que se concentra en las zonas urbanas. Esto traerá importantes beneficios para los clientes dado que podrán elegir de entre una gama de productos y servicios más ampliada y de mejor resultado.

B.28.2 Marco jurídico y regulador

El mercado postal español está regulado por el Ministerio de Fomento. Existe un Área Reservada a lo largo del territorio español que incluye las actividades de recogida, admisión, clasificación, tratamiento, transporte, distribución y entrega para todo envío de correspondencia interurbana de cartas o de correo masivo cuyo peso se encuentre por debajo de los 50 gramos (desde 2006) y cuyo precio no supere 2,5 veces el precio del primer escalón. El Área Reservada incluye también los giros, la publicidad nacional y transfronteriza, libros, catálogos y publicaciones periódicas, y servicios de correo masivo y correspondencia de cartas transfronterizas (limitado a las mismas restricciones de AR).

No obstante, los envíos postales nacionales urbanos no forman parte del área reservada y se ha liberalizado la entrega de publicidad directa, lo cual es ilustrativo de la apertura parcial del mercado postal español. La total supresión del AR no es previsible que se produzca antes de 2009.

Con respecto a las licencias, existen autorizaciones generales y específicas. Todo operador está obligado a respetar los requisitos generales aplicables a todos los proveedores de servicio postal. En el caso de autorizaciones específicas, se exige al operador que preste servicios públicos además de la prestación de obligaciones de SU asociadas con la obtención de su licencia. A tales competidores se les exige funcionar de manera que no produzca indeseables perturbaciones en el funcionamiento del PSU.

El acceso a la RPP se garantiza a todo usuario y a todos los operadores postales que ofrezcan productos que estén autorizados como productos de Servicio Universal. Cualquier otro operador que desee el acceso a la RPP deberá negociar los precios y las condiciones de acceso, a reserva de los principios de transparencia no-discriminación y objetividad. El acceso negociado a la red postal pública existe ya, y no se esperan cambios importantes en el régimen de acceso después de la ATM.

B.28.3 USP solo (organización)

Correos es una sociedad anónima (desde 2001) de propiedad del Estado. A través de la Administración General Española y de su "Dirección General del Patrimonio del Estado".

Correos es el máximo empleador en España con 63.779 empleados fijos, todos ellos trabajando con contratos fijos, pues Correos no utiliza una plantilla flexible a través de sus contratos de trabajadores

autónomos. Sin embargo, la actividad de Transporte está principalmente subcontratada (95%), con un porcentaje de plantilla independiente que alcanza un 95%. Por otro lado, hasta un 59% del total de los empleados de Correos a jornada completa son funcionarios públicos que posiblemente provoquen “rigidez en los contratos laborales” en caso de que la reestructuración sea necesaria después de la ATM con el fin de evitar una pérdida de cuota de mercado.

En la actualidad, los ingresos del Área Reservada no abarcan el coste total de la prestación del Servicio Universal. Este saldo negativo podría potencialmente empeorar después de la ATM a causa de las pérdidas de cuota de mercado.

Correos carece de ventanillas postales subcontratadas (franquiadas) y con el fin de mantener sus niveles actuales de calidad de servicio no se ha considerado la posibilidad de reducir el número de ventanillas postales.

Correos está profundamente interesado en el desarrollo de nuevos productos. Sin embargo, los actuales ingresos de Correos procedentes de actividades “no postales” son de (aprox.) un 8% de sus ingresos totales. El PSU español también está introduciendo mejoras de eficiencia con el fin de reducir costes y de añadir valor a sus productos. Con tal fin, Correos está introduciendo innovaciones como las mejoras en automatización, nuevos procedimientos de entrega, informatización de procesos y actividades y mejoras en las ventanillas postales. Estas medidas están orientadas a la reducción del impacto de la ATM mediante el incremento de la eficiencia y la productividad en general, además de mejorar, o cuando menos de mantener, sus niveles de calidad. Dichos esfuerzos serán fundamentales con el fin de enfrentarse a los competidores actuales y futuros, que también desarrollan nuevos servicios y se preparan para la ATM.

B.28.4 OSU

Correspondencia de cartas, Correo Masivo y Paquetería están incluidos en la OSU y todas las áreas geográficas se encuentran cubiertas por la OSU. Los límites de peso aplicables a la OSU son de 2.000 gramos para la correspondencia y para el correo masivo, y de 10.000 gramos para la paquetería.

A Correos como PSU se le exige que preste SU con determinados niveles de calidad referentes a la extensión de la red, facilidades de acceso a la RPP, normas de distribución y de entrega, las frecuencias o la fiabilidad del servicio.

Por tanto, España es un país con una densidad de correo bastante baja (90 envíos por persona y año) con lo cual el coste unitario por entrega resulta superior al de otros países. Para los próximos años, no hay cambios de importancia previsibles en el ámbito de la OSU, si bien a nivel político existen propuestas de introducir nuevos productos en la OSU como la distribución de libros y publicaciones periódicas. Tal circunstancia representaría una nueva dificultad para Correos, que tendrá nuevos costes, y que añadirá nuevas dificultades para enfrentarse con los competidores establecidos y con los nuevos participantes del mercado. Por supuesto la cuestión clave en este sentido será si a Correos se le va a permitir la suficiente

flexibilidad en la fijación de precios de estos nuevos productos, en caso de que le sean impuestos como parte de la OSU. De ser así, su inclusión en la OSU tendría solo un efecto mínimo.

B.28.5 Capacidad para reaccionar a la ATM

Correos es una empresa de propiedad estatal y su dependencia del Estado es probable que ayude a la empresa a adaptarse mejor a la ATM y a trabajar con el regulador para superar las dificultades que pueden derivarse de la ATM.

Tal como ya se ha mencionado, con el fin de preparar la ATM, Correos está buscando nuevas corrientes de ingresos a través del desarrollo de nuevos productos postales y no postales. El mercado postal español está parcialmente abierto, de forma que no son previsibles muchos cambios de importancia o Nuevos competidores después de la ATM. La más probable consecuencia de la ATM es que los competidores actualmente establecidos incrementarán su cuota de Mercado urbana, reduciendo la cuota de Mercado e ingresos de Correos, y que, debido a los precios actuales, los niveles de calidad de servicio serían esenciales en las decisiones de los clientes (no son previsibles precios muy bajos, al menos para los operadores actuales). En previsión de esto, el PSU está invirtiendo seriamente para mejorar sus actividades y la calidad de los servicios que presta, con el fin de añadir valor a sus productos y servicios y de mantener su cuota de Mercado y el valor de la marca Correos. Con respecto a la disposición política a reducir el nivel de servicio de la OSU o a incrementar las tarifas de la OSU, es de esperar que los organismos españoles no sean partidarios de ningún cambio que reduzca los niveles de calidad ni que represente más desventajas para los ciudadanos españoles. Por lo tanto, no permitirán reducciones de importancia en el número de ventanillas postales o frecuencias de entrega, y no permitirán precios muchos más caros que pudieran afectar de manera adversa a los pequeños clientes y a las PYMEs. También como ya se advertido anteriormente, ciertas propuestas al Parlamento han expresado su intención de ampliar el ámbito de la OSU para incluir publicaciones periódicas, libros y otras publicaciones. Dependiendo de la fijación de precios permitida para estos productos, esto podría conllevar cargas adicionales para el PSU, haciendo más difícil la reacción del PSU a la ATM a pesar de los pocos cambios que se esperan en el mercado postal español, abierto en su mayoría.

B.28.6 Barreras principales para alcanzar la ATM e iniciativas para abordar estas barreras ("medidas colaterales")

A pesar del actual nivel de liberalización del mercado español, existen en España diversas barreras que se han de eliminar con el fin de conseguir una transición hacia la ATM sin sobresaltos. Las barreras más importantes que se han de abordar incluyen:

- *Supresión de la exención del IVA en España.* A partir de 2006, la exención de IVA de los envíos postales se ha suprimido en España y Correos ha decidido asumir esos costes con el fin de

mantener sus precios a los actuales niveles. Esto supondrá una presión evidente sobre los competidores para mantenerse al ritmo de las tarifas del PSU. Y si lo consiguen, sus beneficios se reducirán en consonancia, pero de no ser así perderán cuota de mercado e ingresos. Este hecho importante para los competidores establecidos resulta todavía más importante para los Nuevos Competidores que están obligados a penetrar en el mercado a precios que incorporan el IVA.

- *Acceso de los competidores actuales y de los nuevos actores del mercado a la red postal pública (RPP):* Los competidores deben poder acceder en condiciones no discriminatorias. En la actualidad hay en funcionamiento una estructura de acceso negociado, pero la RPP no es verdaderamente accesible en todos sus puntos. Tal como se explica en el Capítulo 5 del presente informe, garantizar el acceso en condiciones de fijación eficiente de precios puede resultar crítico tanto para el PSU como para establecer una competencia viable.
- *“Rigidez de los contratos laborales”:* Aproximadamente el 56% de los empleados del PSU español son funcionarios públicos. La Flexibilidad podría introducirse en los contratos laborales con el fin de permitir que Correos reestructure su organización. .