

# La prestación del servicio postal universal ¿conlleva un riesgo inexorable de quiebra?

Prado-Domínguez, A. Javier\*  
Pateiro-Rodríguez, Carlos\*\*  
García-Iglesias, Jesús M\*\*\*

## Resumen

Este artículo profundiza en la problemática planteada por el precio uniforme y el descremado del mercado en un contexto de regulación asimétrica del operador dominante en precios y productos, que puede conducir a un proceso inexorable de quiebra. De suceder esto, quedaría limitada notablemente la implementación de políticas públicas sectoriales capaces de constituirse en alternativas a la privatización, la cual se pretende consagrar, actualmente, como la única vía posible para gestionar servicios esenciales, como el postal. Señalamos que factores tales como la lealtad a la marca y la adopción de políticas que fomenten la competencia a largo plazo, frente a un enfoque a corto, pueden contribuir a mitigar problemas de financiación del servicio postal universal (SPU), y subrayamos la importancia de la eficiencia en costes como respuesta al descremado del mercado. Nuestra principal conclusión es que, tras quince años de liberalización del sector, no existe evidencia concluyente de riesgo de quiebra de operadores actuales en la Unión Europea.

**Palabras clave:** Servicio postal universal, precio uniforme, descremado, mercado, quiebra.

## *Does Universal Postal Service Delivery Carry an Unavoidable Risk for Bankruptcy?*

### Abstract

This paper focuses on the problems posed by uniform price and market skimming in a context of asymmetrical regulation on prices and products for the dominant operator that could lead to an inexorable process of financial failure. Were this to happen, it would limit significantly the implementation of sectorial public policies capable of becoming alternatives to privatization, which is currently set forth as the only way to manage essential services, such as the post. This study points out that factors such as brand loyalty and the adoption of policies

\* Profesor de Economía Aplicada, adscrito al Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad de La Coruña, España. E-mail: [ajavier.prado@udc.es](mailto:ajavier.prado@udc.es)

\*\* Profesor de Fundamentos del Análisis Económico, adscrito al Departamento de Análisis Económico de la Universidad de La Coruña, España. E-mail: [carlos.pateiro@udc.es](mailto:carlos.pateiro@udc.es)

\*\*\* Profesor de Análisis Económico, adscrito al Departamento de Economía de la Universidad de Extremadura, España. E-mail: [jmgarcia@unex.es](mailto:jmgarcia@unex.es)

promoting long-term competition versus a short-term approach can contribute to mitigating financial problems of the universal postal service (UPS), underscoring the importance of cost efficiency as a response to market skimming. The main conclusion is that, after fifteen years of liberalization in the sector, there is no conclusive evidence for risk of failure among existing operators in the European Union.

**Keywords:** Universal postal service, uniform price, skimming, market, bankruptcy.

## Introducción

En las Directivas de la Unión Europea (UE) sobre servicios postales<sup>1</sup> se exige a los Estados miembros la oferta de un servicio postal universal (SPU) de calidad determinada, prestado de forma permanente en todo el territorio de un país y a un precio asequible para todos los usuarios. Si bien el principio de precio asequible no implica necesariamente precio uniforme, la mayoría de los operadores usa el precio uniforme, al menos, en lo que se refiere a la prestación del elemento fundamental de la comunicación postal, la carta.

La conveniencia de establecer un precio único para el SPU en todo el territorio de un país se vincula, generalmente, a razones de interés público. Sin embargo, estamos de acuerdo con Pintsov *et al.* (2006:21) en que la defensa de una política de acceso de todos los usuarios potenciales a la prestación de ese servicio en igualdad de condiciones económicas acaba produciendo, en la práctica, que todos ellos terminen pagando el mismo precio, a pesar de los diferentes costes de recogida, proceso, transporte y entrega entre varios puntos de origen y destino. La existencia de rutas rentables y no rentables, en la terminología de Crew y Kleindorfer (1998), y la aplicación de precio uniforme con independencia de los costes pueden conducir al proveedor<sup>2</sup> (OP) del servicio universal a un desequilibrio financiero inexorable en presencia de descremado del mercado y regulación asimétrica en precios.

En un proceso de progresiva liberalización de los servicios postales a partir de situa-

ciones casi monopolísticas –como el que se examinará aquí principalmente para los países de la Unión Europea–, es importante estudiar en qué medida la entrada de competidores en los sectores rentables puede conducir a un descremado del mercado de tal calibre que haga inviable la propia supervivencia del OP. Pero es que en ese contexto citado, además, puede presentarse el problema de la entrada de competidores ineficientes –señalado por Armstrong y Sappington (2006)–, que pueden operar con beneficios en el sector cuando se adoptan políticas de acceso a la red de forma vaga o excesivamente generosa y se aplica una regulación asimétrica en precios y productos al operador dominante.

En relación con la uniformidad de precio cabe señalar que, si bien puede favorecer la competencia a corto plazo, vulnera el principio de orientación a costes. Si el coste medio fuese superior al precio, las políticas de fomento de la competencia en el sector deberían explotar todas las posibilidades factibles de reducción del coste a través de la mejora tecnológica y organizativa del operador dominante para ganar eficiencia, técnica y económica. En esta dirección se enmarcan las reformas de los marcos jurídicos e institucionales de los OP en la mayoría de los países de la UE en los últimos años<sup>3</sup>.

En un marco financiero restrictivo, público y privado –como el que existe actualmente en los principales países desarrollados–, otro problema que tiene que ver con nuestro objeto de estudio se presenta con la carga financiera de las OSU y la necesidad de

equilibrarla por alguna de las vías disponibles siguientes: a) implementar un fondo de compensación, dotado con cargo a los entrantes en el mercado y/o a los usuarios y con la apelación a los presupuestos generales de los Estados miembros; b) compensar al operador dominante con la asignación de un área reservada sobre una parte del negocio perfectamente delimitada<sup>4</sup> o con la atribución de derechos especiales y exclusivos.

La importancia de las restricciones financieras hace que otra línea de investigación relacionada con nuestro trabajo es la que pretende solucionar el desequilibrio financiero del operador –al que conducen las obligaciones de servicio universal en un marco de libertad de entrada–, mediante propuestas de relajación de las condiciones del SPU. En este ámbito, los instrumentos de política relacionados con nuestro trabajo serían los que pretenden modificar (relajar) algunos de los parámetros de la calidad del servicio universal, sobre todo los relativos a la frecuencia de recogida y entrega, accesibilidad y ubicuidad<sup>5</sup>. Otras aportaciones proponen la discriminación de las comunicaciones postales según su *orientación* comercial o personal, creando así conceptos refinados y novedosos del SPU, tales como el Servicio Universal Social (SUSO) y el Servicio Social Universal Exclusivo (ESUSO)<sup>6</sup>.

### **1. ¿El *graveyard spiral* puede ser evitado o limitado cuando el operador del SPU está constreñido asimétricamente en precios y productos?**

El *graveyard spiral*<sup>7</sup> es un proceso dinámico que se origina por la entrada de competidores en el mercado postal y se desarrolla a partir de la estrategia de precios del provee-

dor dominante. Dicho proceso puede verse potenciado por una política de reducción de precios por parte de los entrantes y la imposibilidad de respuesta por parte de un proveedor del SPU limitado asimétricamente en precios y en productos.

Cuando el proveedor dominante, como respuesta al descremado del mercado, aumenta los precios en las rutas menos rentables, emite información esencial a los entrantes, quienes ahora pueden explotar rentablemente una parte adicional del mercado que no formaba parte de su objetivo a los precios anteriores. Este proceso dinámico se desarrolla en muchas más iteraciones y puede conducir al colapso financiero del proveedor. Al final del mismo, el negocio del proveedor del SPU quedaría teóricamente relegado a un segmento residual, constituido básicamente por zonas aisladas de población dispersa y altamente deficitaria y por una oferta de productos y servicios tradicionales y obsoletos, financiado a través de subvenciones públicas o a través de un fondo de compensación de dotación privada.

La flexibilidad de precios y la posibilidad de ampliar y modificar la línea de productos constituye una política orientada a evitar un proceso de *graveyard spiral*. La restricción asimétrica en precios y productos puede favorecer la competencia en el sector postal a corto plazo, pero, incluso cuando la entrada es deseable, los costes de la regulación asimétrica a menudo sobrepasan sus beneficios<sup>8</sup>.

En esta misma línea, Crew y Kleindorfer (2005:4) asumen que la flexibilidad de precios y productos ofrecidos al OP por el regulador puede afectar favorablemente a la viabilidad financiera del operador. Si el proveedor descubre que la regulación impide la flexibilidad de precios y que la introducción de nuevos productos es retrasada por largos procesos regulatorios, la viabilidad financiera del OP será

más difícil bajo la apertura del mercado. Como señalan Pateiro y Prado (2010), existe un conjunto de políticas más recomendables que la restricción asimétrica en precios y productos para fortalecer la competencia a largo plazo en el sector postal. Si el operador pudiese reducir el precio (uniforme) del servicio en los sectores más rentables como respuesta a la entrada de los competidores, el riesgo de *graveyard spiral* podría ser reducido e incluso eliminado. Esta estrategia, que es analizada en profundidad por Jonsson y Selander (2005), fue seguida por el proveedor del SPU sueco, el primer servicio postal completamente liberado, que le permitió mantener una elevada proporción del mercado postal.

En la Tabla I, se desarrolla un supuesto *ad-hoc* que comparte la metodología del ejercicio propuesto por Crew y Kleindorfer

(2005:3), aunque tiene unas implicaciones diferentes a las de estos últimos. En efecto, el desarrollo efectuado por estos autores conduce inexorablemente a un proceso de *graveyard spiral*, mientras que nosotros modificamos su planteamiento permitiendo que el operador postal, en ausencia de regulación asimétrica en precios, pueda reducir el precio como respuesta a la entrada de la competencia. Siempre que haya inelasticidad de la demanda, la reducción del ingreso deberá ser compensando por el reforzamiento de la eficiencia en los costes (una de las consecuencias que se esperan de la apertura de los mercados a la competencia).

Las cifras del ejercicio que hemos planteado –si bien son arbitrarias, al igual que se observa en Crew y Kleindorfer (2005)–, permiten mostrar la dificultad adicional con la

**Tabla I. Estrategia 1: Aumento del precio. Estrategia 2: Reducción del precio**

Destino <sup>a</sup>	Demanda	CVME	CF	I (p=10)	CV	Resultado <sup>b</sup>
D1	10	15		100	150	
D2	20	10		200	200	
D3	30	5		300	150	
	60		100	600	500	0
Destino	Demanda	CVME	CF	I (p=15) <sup>c</sup>	CV	Resultado
D1	10	15		150	150	
D2	20	10		300	200	
D3	0	0		0		
	30		100	450	350	0
Destino	Demanda	CVME <sup>d</sup>	CF	I (p=8) <sup>e</sup>	CV	Resultado
D1	10	12,5		80	125	
D2	20	7		160	140	
D3 <sup>f</sup>	25	3		200	75	
	55		100	440	340	0

(a) D1 es rural (no rentable); D2 es zona o ruta intermedia (poco rentable). D3 es zona urbana (rentable). (b) Resultado = I-CF-CV. (c) Aumento de precios 50%. (d) Reducción de costes variables 32%. (e) Reducción de precios 20%. (f) Pérdida negocio en D3 17%.

Fuente: Elaboración propia.

que se ha de enfrentar el entrante con pretensiones de descremado. En concreto, la flexibilidad de precios, sin abandonar éstos su orientación a los costes, funciona como un desincentivo a la entrada de competidores ineficientes, al tiempo que limita los inconvenientes de la regulación asimétrica en la fijación de precios.

Como muestra la Tabla I, cuando el operador pierde el negocio en el destino urbano más rentable debe aumentar el precio uniforme en los destinos D1 y D2 hasta el 50% para mantener el equilibrio entre los ingresos y los costes. Los competidores no entran en la zona D2 a precio uniforme igual a 10, pero lo harán al nuevo precio de 15 unidades. Si con el nuevo precio el destino D2 resulta rentable, los entrantes extenderán el descremado del mercado a las zonas urbana e intermedia. Si el operador persiste en su estrategia de aumentar el precio en el negocio marginal rural que todavía retiene, debe hacerlo a un precio de 25 ( $10 \times 25 - 100 - (15 \times 10) = 0$ ). El proceso de *graveyard spiral* le llevará, en un caso extremo, a perder también la zona rural, si al precio de 25 resultase atractiva a los competidores. En caso contrario, el operador será confinado a un área marginal, y sólo podrá subsistir mediante subvenciones.

Si, como señala Armstrong (2008: 173), el precio uniforme genera la excesiva entrada de empresas ineficientes en el segmento más rentable, con el consiguiente descremado del mercado, y la ausencia de entrada eficiente en los menos rentables, la alternativa en nuestro ejemplo consiste en reducir el precio uniforme a 8 unidades. En este caso, suponiendo una total inelasticidad precio de la demanda, los menores ingresos han de ser compensados con una reducción de costes. Frente a un aumento de los precios del 50%, propo-

nemos una reducción del precio del 20% y una reducción de los costes variables del 32%. De esta manera mantiene la participación en las áreas D1 y D2 y reduce el 17% la cuota de mercado en D3, que equivale a la participación de los nuevos entrantes en el área urbana al nuevo precio de 8 unidades.

El principal objetivo de nuestro ejercicio en relación con este epígrafe es mostrar que un proceso de *graveyard spiral*, potencialmente factible, puede ser limitado cuando se relajan algunas hipótesis (por ejemplo, la de inelasticidad total de la demanda) y se añaden otras consideraciones sobre el comportamiento de los clientes (lealtad a la marca, costes de cambio de proveedor, entre otros), como se analiza más adelante. Debido al potente efecto de la sustitución de la comunicación postal por los actuales sistemas disponibles, no cabe esperar una elasticidad precio de la demanda superior a la unidad y, por lo tanto, es probable que el aumento de ingresos ligado a un descenso de los precios de los servicios postales no sea suficiente para lograr el equilibrio financiero del OP cuando se produce la apertura del mercado a nuevos competidores.

Nosotros consideramos que la generación de un proceso de *graveyard spiral* como el descrito por Crew y Kleindorfer (2005), reviste una complejidad mucho mayor que la señalada en el trabajo de estos dos autores, pues dependerá de aspectos regulatorios y de cuáles sean las respuestas del proveedor del SPU, como se puede observar en la tabla I, y de factores relevantes relativos al comportamiento de los clientes, sobre todo, la lealtad a la marca y los costes de transacción inherentes al cambio de proveedor, cuyo desempeño en relación con nuestro objeto de estudio será examinado en los apartados siguientes.

### **1.1. La importancia de los costes transaccionales del cambio de proveedor**

Armstrong y Sappington (2006:350) sitúan la reducción de los costes del cambio de proveedor y la reducción de los costes de la búsqueda de proveedor alternativo en el primer lugar de una serie de políticas orientadas al fortalecimiento de la competencia a largo plazo. El proceso de búsqueda de un nuevo proveedor que ofrezca ventajas comparativas es consustancial al desenvolvimiento de la competencia en los mercados. En la medida en que los clientes puedan identificar fácilmente las ofertas de servicios postales de mejor calidad a precios ventajosos, la movilidad de los clientes hacia los entrantes en el mercado será un hecho real. Al mismo tiempo, los OP dominantes se verán compelidos por la competencia a mejorar sus servicios con el propósito de retener a los clientes. En este terreno juega un papel importante la información.

El examen de los costes del cambio de proveedor presenta diferentes posibilidades de aproximación, incluso cuando algunos de los elementos de los costes de cambio son objetivos. Así por ejemplo, en el cambio de suministrador del servicio telefónico hay un evidente coste para el cliente si no se garantiza la portabilidad<sup>9</sup>. De igual manera, un cliente de un OP que ha suscrito un apartado en una oficina postal sufrirá costes transaccionales si, cambiando de proveedor, la normativa no garantiza el acceso a este elemento. Más problemático resultaría la coexistencia de códigos postales diferentes según los operadores. En prevención de estos problemas limitativos, la Directiva 2008/6/CE<sup>10</sup> exige condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias a algunos elementos de la infraestructura postal en el ámbito de SPU, como son el sistema de

código postal, apartados de correos, entre otros.

Respecto al papel de la información tenemos en cuenta dos aspectos diferentes pero relacionados con nuestro objeto de estudio: En primer lugar, está la obligación impuesta por las Directivas postales a todos los proveedores del SPU de suministrar información relevante<sup>11</sup>, actualizada y veraz sobre productos, precios, accesibilidad, etc. En este terreno, los OP han desarrollado los sistemas de información a través de folletos, carteles y, sobre todo, a través de su página web. La aplicación de las nuevas tecnologías permitió a los OP poner en manos de sus clientes los soportes técnicos y funcionales para facilitar el acceso a nuevos servicios: identificación de envíos registrados, seguimiento de envíos, facturación. La exigencia de información rebaja los obstáculos con que se encuentran los entrantes en el mercado, pero al mismo tiempo, el perfeccionamiento de los sistemas de información del OP dominante actúa como una fuerza que potencia a su favor la inercia de la demanda. Este es otro argumento adicional para que no se verifique un proceso de *graveyard spiral*.

En segundo lugar, se encuentra la emisión de datos e informes sobre actividad y capacidad que exigen las autoridades de reglamentación a todos los operadores. De acuerdo con Armstrong y Sappington (2006:351), esa información es esencial para valorar la naturaleza y la intensidad de la competencia en la industria y, por lo tanto, para valorar en qué medida pueden ser relajadas las restricciones regulatorias. La información adecuada sobre los servicios que ofrecen los entrantes permite identificar aquellos en los que se podría aplicar una flexibilización de los precios del dominante, a la par que la información sobre la capacidad instalada por los entrantes también

permite evaluar la presente y futura intensidad de la competencia.

La disponibilidad de información sobre las alternativas disponibles contribuye a la reducción de los costes de cambio de proveedor. Pero, aún en este supuesto, el cambio de proveedor supone costes ligados a cambios en los procesos de trabajo que en el sector postal pueden referirse a sistemas de identificación y contenerización de los envíos, puntos de acceso a la red, horarios, sistemas de facturación, entre otros. Convencer a los clientes para que abandonen a su proveedor a favor de las soluciones más favorables propuestas por el entrante supuso un gran esfuerzo financiero a CityMail, competidor que se estableció en 1991 en el liberalizado mercado postal sueco. A pesar de este esfuerzo, los clientes del OP sueco mostraron una gran reluctancia al cambio de proveedor (Jonsson y Selander (2006:360) debido, entre otras, a la reputación del OP y al hecho de que los clientes de City-Mail sintieron la necesidad de retornar al incumbente para una parte importante de su correo de salida. Este es un ejemplo de ineficacia de costes transaccionales ligados a los nuevos contratos y es un argumento adicional que reduce la probabilidad de que aparezca un proceso de *graveyard spiral* como el descrito por Crew y Kleindorfer (2005).

Además, cabe señalar que el OP puede reaccionar con ofertas de mejoras en los contratos con sus actuales clientes, mediante premios a la lealtad, contratos de proveedor exclusivo. Algunas de estas prácticas son declaradas no conformes con la normativa, pero la lentitud de los procesos juega a favor del OP cuando éste tiene como objetivo mantener la cuota de mercado o ceder una parte mínima a los entrantes. Una combinación de este tipo de decisiones por parte del OP y la dificultad financiera con que se enfrenta un entrante que

pretende ofrecer servicios postales en un mercado nacional, se señalan por Jonsson y Selander (2006), como una razón poderosa de defensa de la participación en el mercado del proveedor sueco, Posten AB.

De la misma forma que los entrantes en el mercado realizan notables esfuerzos para atraer los clientes del OP, éste reacciona en sentido contrario mediante el recurso a cláusulas favorables en los contratos con sus principales clientes. El caso de la regulación del acceso a la red postal en España por parte de los operadores con autorización administrativa singular<sup>12</sup>, es un claro ejemplo. Si bien, en el plano teórico, los descuentos están vinculados a los costes evitados, en la práctica, los grandes clientes, a través de entrantes con licencia singular, tienen acceso a los centros de admisión masiva, pudiendo disfrutar de diversos descuentos (a veces podrían superar a los costes evitados) en función del destino de los envíos, el grado de clasificación, el volumen de los depósitos, etc. Como resultado, después de trece años desde la aprobación de la primera Ley Postal<sup>13</sup> española, el operador público Correos S.A. controla más del 90% de la comunicación postal básica (la carta) y de los envíos publicitarios con dirección.

## **1.2. La significación de otros factores de tipo cualitativo**

En esta sección examinaremos la significación de factores tales como la reputación del OP, la lealtad de los clientes, la calidad de los servicios y la amplitud y variedad de la línea de productos, que estimamos de una gran utilidad para detectar si el mercado postal o partes del mismo constituyen mercados contestables. Como en otros sectores, por contestabilidad en el mercado postal se entiende la vulnerabilidad del OP a perder clientes (ingresos) a favor de los nuevos competidores. Un mercado contes-

table en las áreas de bajos costes desplaza al OP a las zonas marginales menos rentables. Los mercados que son altamente contestables en las rutas más rentables favorecen la producción del *graveyard spiral*<sup>14</sup>. La lealtad a la marca reduce la vulnerabilidad del operador dominante a las acciones de la competencia y actúa a modo de una barrera de entrada. Cuando los competidores entrantes ofrecen al cliente potencial un servicio de mayor calidad que la del proveedor dominante, la lealtad retarda las decisiones del cliente para apartarse del proveedor actual y éste dispone de algún tiempo para introducir mejoras de la calidad orientadas a mantener la cartera de clientes.

La reputación de los operadores postales de las principales economías desarrolladas se puede definir, siguiendo a Fombrun (1996), como una representación perceptiva de las acciones pasadas de la empresa y las perspectivas de futuro que describe el atractivo general de la corporación, en comparación con otros principales rivales. Shamma y Hassan (2009: 335) identifican el ambiente de trabajo y los productos y servicios como los pilares fundamentales de la reputación corporativa. Los OP han puesto en práctica, en los últimos años, programas de mejora en todos los aspectos que configuran los pilares primario y secundario de la reputación, con avances notables en la formación y la motivación de los trabajadores, la mejora de los servicios y la oferta de nuevos productos. En este sentido, los resultados de diferentes estudios citados aquí –realizados en el ámbito interno o elaborados por evaluadores externos–, así lo muestran.

En el caso de España se realiza cada año una auditoría interna de la calidad. Sus resultados muestran una constante mejora en los porcentajes de entrega dentro de los plazos D+1 en todos los productos. Una auditoría externa refleja la percepción global del ciudada-

no sobre la calidad de la distribución postal, ya que analiza la totalidad del proceso postal. Para el estudio del grado de aceptación de su oferta de servicios y de la calidad prestada, el operador español utiliza el índice de satisfacción del cliente (ISC). Este índice evidenció un aumento de la valoración global otorgada a Correos por las pymes y los particulares. Percepción ésta que es avalada por los resultados de la última encuesta de opinión disponible del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), según la cual, Correos fue de nuevo el servicio público mejor valorado en 2008: el 69,2% de los encuestados calificó el servicio postal como *muy* o *bastante* satisfactorio frente al 63,6 en 2007<sup>15</sup>. Frente a los considerables gastos que los entrantes se ven forzados a realizar para atraer a los clientes del proveedor del SPU, éste puede desarrollar políticas de marketing mucho menos costosas para mantenerlos en su cartera de clientes<sup>16</sup>.

La larga tradición de los proveedores del SPU en los países desarrollados, unida a la mejora continua de la calidad en plazo, accesibilidad, extensión de la red, etc., son elementos que configuran una buena percepción de la marca. A nivel mundial, la Unión Postal Universal (UPU) (2008) y la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) firmaron un acuerdo de cooperación para reforzar el intercambio de información. Cabe señalar que los OP de varios países someten sus procesos a la evaluación exhaustiva de entidades acreditadas para expedir certificaciones ISO<sup>17</sup>.

Todos estos esfuerzos, a la vez que mejoran la calidad del servicio y el atractivo de la marca de los operadores dominantes, constituyen una dificultad adicional que puede limitar de manera objetiva la entrada de la competencia. En efecto, casi 15 años después del inicio de la liberalización del sector postal, tras la primera Directiva<sup>18</sup>, los OP en Europa mantie-



nen una elevada cuota del mercado. La entrada de la competencia en el sector ha sido muy lenta debido, de una parte a la reluctancia de los clientes a cambiar de operador y, de otra parte, al gran esfuerzo financiero que supone la creación de una red nacional para la prestación del servicio. A ello contribuyó la ausencia de regulación específica del acceso *downstream* y *upstream* en las Directivas postales. Incluso en aquellos países en los que, como es el caso de Suecia, el mercado postal está totalmente liberalizado desde 1992, el OP sueco, Posten AB (actualmente, Post Norden), controlaba en 2007 alrededor del 91% del mercado total de cartas. El OP sueco ha sido muy activo en la defensa de monopolio, como lo prueban las múltiples disputas legales ante los tribunales<sup>19</sup>.

La lealtad a la marca constituye un elemento esencial de las barreras de entrada en el sector postal. De Bijl *et al.* (2006) y McAfee *et al.* (2004), en la línea de Stigler (1968), sostienen que las economías de escala constituyen una barrera de entrada solamente si los clientes fueran leales al incumbente. Es decir, solamente en el caso de que las economías de escala fuesen acompañadas de una fuerte inercia por el lado de la demanda, podríamos hablar de auténticas barreras de entrada en el sector postal.

La medición de la lealtad a la marca es una tarea compleja. No obstante, Moriarty y Smith (2005) descubren una clase de lealtad al OP dominante en el Reino Unido, basada en el desconocimiento que los consumidores tienen de la competencia. Nosotros pensamos que el proceso de liberalización del sector postal mejora rápidamente la información y reduce el potencial de la lealtad a la marca para constituir una barrera de entrada. Todo esto, unido al hecho de que las inversiones de un entrante para operar en este mercado son asumibles en volumen y pueden realizarse por etapas, nos

permite concluir que las economías de escala no siempre constituyen una barrera de entrada sustancial. Recordarlo es útil para posicionarse con la cautela adecuada sobre la posibilidad de determinar cuándo y en qué situación se va a producir o no un fenómeno de *graveyard spiral*.

## **2. ¿La relajación de las condiciones regulatorias de prestación del servicio postal universal puede generar políticas que eviten o limiten el *graveyard spiral*?**

En líneas generales, no puede hablarse de que exista un debate sobre la oportunidad del SPU. Sólo algunos economistas, como Guedes (2003), sostienen que las ineficiencias de un SPU superan sus beneficios. Sin embargo, sí que hay debate en torno a la definición y ámbito del mismo así como sobre cada una de las condiciones de su prestación. Cuando se habla de relajar las condiciones de SPU, la mayoría de los estudios se centran en la reducción de la frecuencia de recogida y entrega. Una reducción de las entregas en todas las direcciones, de 6 veces a 3 veces a la semana, supondría un considerable ahorro de gastos de transporte y, sobre todo, de personal, pero es incompatible con el mantenimiento de la calidad del servicio, pues la calidad en plazo es uno de los parámetros fundamentales del concepto de calidad postal. El OP puede desplegar esfuerzos sobre otros parámetros de la calidad, tales como la atención al público, la accesibilidad. La cuestión se centraría, pues, en el análisis del *tradeoff* entre la calidad y la reducción de costes necesaria para mantener la viabilidad financiera del OP e impedir que este se vea inmerso en un proceso de *graveyard spiral*.

En la Figura 1, el eje de abscisas representa, de izquierda a derecha, el grado de dispersión de la población y la demanda del servicio ( $Q$ ) a cada grado respectivo, desde la zona urbana, de mayor concentración, hasta los núcleos rurales de mayor dispersión. La zona urbana es rentable ( $CME_1 < P_0$ ). La curva de  $CME_1$  es creciente con el menor grado de concentración de la población. Por lo tanto, para el nivel de servicio  $Q_1$ , los beneficios están representados por el área  $abc$ . Por su parte, la zona rural genera al OP pérdidas representadas por el área  $chg$ . Si  $abc > chg$ , el OP puede compensar las pérdidas del servicio en el ámbito rural con las ganancias del ámbito urbano. La entrada de competidores en el sector rentable reduce el área  $abc$  del OP, sin modificar  $chg$ .

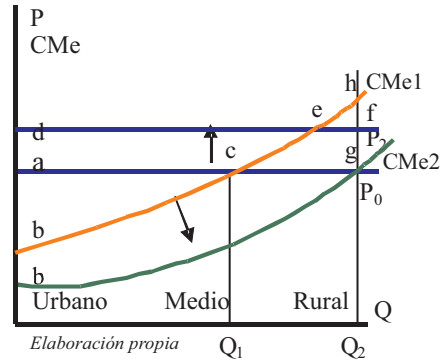


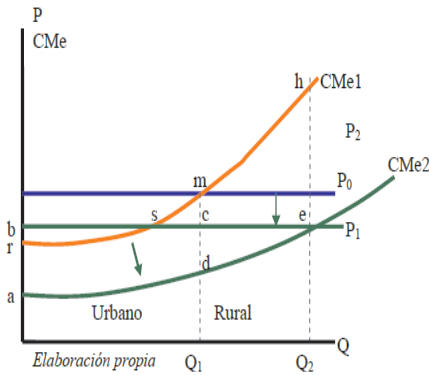
Figura 1. Un aumento del precio.

nal de precios por parte del OP en su intento de compensar la pérdida de mercado no sería una política aconsejable porque estaría alimentando ineludiblemente el proceso dinámico de *graveyard spiral*.

### 2.1. La reducción de los precios y de los costes de un proveedor no restringido asimétricamente

Si la respuesta del operador es tal y como la que se describe en un proceso de *graveyard spiral*, el OP aumentará el precio uniforme hasta  $P_2$ . En la Figura 1, las pérdidas en el área rural estarían ahora representadas por  $efh < chg$ , y los beneficios aumentarían hasta  $(abc + aced)$ . Sin embargo, el aumento de  $P$  atrae más entrantes en el área rentable y puede convertir todo o parte del sector rural en un objetivo de los competidores. Si el OP no modifica el precio en el área rentable, la ganancia en la misma permanece invariable ( $abc$ ). Sin embargo, la pérdida de parte del negocio en la zona rural puede inducir una pérdida adicional en la zona urbana debido a la atracción que ejerce una mayor cobertura territorial del negocio por parte del entrante sobre sus clientes actuales y potenciales. En consecuencia, como se acaba de demostrar, un aumento adicio-

En consecuencia, la respuesta para soslayar ese proceso se encuentra en disponer de un operador no limitado asimétricamente en precios. En cuyo caso, si éste decide mantener una elevada cuota del mercado podrá reducir los precios, desde  $P_0$  a  $P_1$ , como se muestra en la Figura 2. Si fuese totalmente inelástica la demanda, el descenso de los ingresos ha de ser comparado con la importancia económica que esta acción tiene para el OP, en la medida en que desincentiva la entrada de competidores en el mercado y, por lo tanto, aleja la amenaza real. Un descenso del precio uniforme reduce el tamaño de la zona rentable (y sus beneficios) al tiempo que aumenta las pérdidas de la zona deficitaria. Dicha actuación que, tomada aisladamente, si bien tiene como resultado limitar la entrada de competidores, puede poner en peligro el equilibrio financiero del OP. Este es un argumento poderoso para que una decisión de esta naturaleza sobre el precio uniforme vaya acompañada de una mejora de la eficiencia en costes. Con  $P_1 < P_0$ , y con



Elaboración propia

**Figura 2. Una reducción del precio.**

$CMe_2 < CMe_1$ , el OP obtiene beneficios en los dos sectores ( $abcd+dce$ ). En este nuevo escenario, los consumidores ganan excedente y el proveedor se aleja de un eventual *graveyard spiral*.

Se ha de observar, no obstante, que la reducción de costes capaz de compensar el descenso de ingresos como consecuencia de una reducción de precios que se representa en la Figura 2, es un caso extremo de eficiencia en costes. Son más probables situaciones intermedias donde subsistan zonas de población dispersa no rentables, en cuyo caso la reducción de costes compensa sólo de forma parcial la pérdida de ingresos. Si el descenso de precios no va acompañado de una mejora de la eficiencia en costes, las ganancias en el área más concentrada se reducirán al área  $brs$ , en tanto que las pérdidas alcanzarán el área  $she$ , con una parte ( $scm$ ) en la zona urbana, donde el OP obtenía beneficios con precios  $P_0$ . Si la estrategia del proveedor incumbente fuese la de mantener a ultranza la cuota de mercado, entonces tendría que sopesar con extremo cuidado los riesgos de incurrir en un desequilibrio financiero con capacidad para llevarlo a una nueva situación de *graveyard spiral*—véase Jonsson y Selander (2006)—, pero distinta

de la enunciada por Crew y Kleindorfer (2005), donde el detonante se encontraba en un aumento iterativo de los precios.

## 2.2. La relajación de las condiciones de prestación y la reducción del propio SPU

Cualquier relajación de las propias condiciones de prestación del SPU, así como una reducción del propio SPU, se traduce en una reducción de los costes totales medios. Entre los parámetros de la calidad del servicio, la frecuencia de recogida y entrega es la más socorrida cuando el objetivo planteado es la viabilidad financiera del proveedor en una situación de apertura del mercado. Hay otros parámetros de la calidad que pueden contribuir a la reducción de costes. Entre ellos cabe señalar la simplificación del reparto domiciliario en zonas de población dispersa y en otros entornos especiales. Un sistema de casilleros no domiciliarios, situados en algún punto de la ruta, simplifica los costes del reparto, al hacer recaer sobre el destinatario de los envíos parte de los costes asociados a la extrema capilaridad del servicio. No obstante, simplificaciones importantes en la accesibilidad pueden inducir el cambio de proveedor del servicio postal.

En cuanto al ámbito del SPU, éste está formado por un conjunto acotado de productos. Entre las alternativas de reducción del SPU se propone la exclusión del mismo de las cartas a partir de un peso determinado y/o la exclusión total de los productos de paquetería. Una segunda propuesta consiste en excluir del SPU determinados ámbitos rurales de gran dispersión de la población. Otras alternativas, como las estudiadas por Crew y Kleindorfer (2006) y Pintsov *et al.* (2006), discriminan el correo en función del expedidor (la intención) de los envíos, elaborándose conceptos más re-

finados del SPU. En el trabajo de Pintsov *et al.* (2006), el Servicio Universal Social Exclusivo (ESUSO) divide a los clientes en dos grupos: i) hogares, instituciones sin fines de lucro (fundaciones y ONG) y Gobierno, que gozan del precio asequible uniforme, y ii) negocios, privado del beneficio de la tasa reducida propia del SPU. Esta división, por sustentarse sobre la “intención” de la comunicación (familiar y social en el primer caso, y comercial en el segundo), se presta a la interpretación valorativa al tiempo que plantea problemas técnicos de difícil solución.

En términos gráficos, las dos alternativas, relajación y reducción, desplazan hacia abajo la curva de costes totales medios, como en la Figura 1. Los resultados son comparables a los de la mejora de la eficiencia en costes. Sin embargo, las consecuencias son muy diferentes. En aquél caso, la eficiencia en costes no induce la entrada de competidores. Pero en este otro, por el contrario, toda relajación o reducción del SPU anima la entrada de competidores en el sector y puede poner en riesgo su supervivencia financiera. Decidir entre un SPU con unos u otros atributos es una cuestión compleja, con trascendencia social, toda vez que en ausencia de estrictas condiciones de cumplimiento del servicio tenderán a ser más perjudicados los consumidores de territorios de menor desarrollo económico, con consecuencias distributivas perniciosas.

### 3. Conclusiones

Casi quince años después de la primera directiva postal europea, la entrada de la competencia en el sector postal no ha reducido de forma ostensible la participación del incumbente en ninguno de los mercados nacionales de la UE. En concreto, los operadores dominantes en España, Portugal, Francia, Alema-

nia, Reino Unido, Suecia, entre otros, aún conservan más del 90% de sus mercados respectivos, con independencia de la titularidad de la propiedad y de su estructura organizativa. Algunos entrantes han fracasado en sus intentos, en tanto que otros han conseguido cuotas de mercado reducidas (algunas rentables) en determinados ámbitos territoriales y/o líneas de productos, debiendo superar grandes esfuerzos financieros y dilatados procesos jurisdiccionales ante las autoridades de la competencia.

En segundo lugar, a pesar de la reducida entrada de la competencia en el núcleo central de la comunicación postal, el lento proceso de liberalización ha propiciado una mejora de la calidad del servicio en todos los parámetros que la definen, y una adaptación constante de los proveedores del servicio universal a las exigencias de los más modernos sistemas de comunicación.

En tercer lugar, a la vista de la situación financiera de los OP europeos, no se ha producido ningún proceso de *graveyard spiral* como el descrito por Crew y Kleindorfer. Como hemos ido señalando en nuestro trabajo, la formación de un proceso de *graveyard spiral* tiene una mayor complejidad que la descrita por estos autores. En este sentido, hemos identificado varios instrumentos de política que pueden impedir o limitar un proceso de tal naturaleza, lo que implica que hay alternativas a la mera privatización y margen para poder implementar políticas públicas. Por una parte, hemos puesto de relieve que hay elementos tales como la inercia a permanecer leales al OP por parte de los clientes y los costes transaccionales ligados al cambio de proveedor, que se constituyen en instrumentos determinantes de la preeminencia en el mercado de los proveedores del servicio universal y, por tanto, permiten evitar o mitigar la producción del *graveyard spiral*.

En cuarto lugar, supuesta la pervivencia del SPU más allá de la apertura total del mercado en 2011, la discusión se centra sobre la relajación de las condiciones de su prestación, que también hemos analizado como elemento que dificulta o impide la aparición inexorable de un *graveyard spiral*. En concreto, la reducción de la frecuencia de entrega es la más expresiva entre todas las formas de reducción de costes. Sin embargo existen otras alternativas menos agresivas a la calidad del servicio, algunas de las cuales ya han sido incorporadas a la normativa del sector en algún Estado miembro de la UE. Entre ellas hemos considerado la simplificación de la capilaridad de la recogida y, sobre todo, de la entrega en las zonas de población dispersa y en entornos especiales de gran actividad constructora y escasa densidad de población.

Por último, la introducción de la competencia en un sector amenazado de forma directa e intensa por la irrupción y la generalización de las modernas comunicaciones, la reforma de las estructuras organizativas de los OP, las modificaciones en los regímenes de la propiedad de los mismos, la mecanización de los procesos postales, la imposición de normativas claras sobre información y responsabilidad, entre otras, han puesto de manifiesto, en nuestro examen, que son instrumentos que han contribuido, sin duda, a una mejora en la eficiencia de los costes y en la calidad del servicio postal, sin que, a la par, se haya podido detectar un mayor riesgo de producción de *graveyard spiral*.

## Notas

1. Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 39/2002/CE y 2008/6/CE.
2. Con las siglas OP nos referimos al proveedor del SPU. En la literatura sobre regulación suele denominarse incumbente.
3. Véase el trabajo de Pateiro (2003) para un análisis detallado del proceso de adaptación seguido por el proveedor del SPU español
4. La posibilidad de un área reservada y la existencia de derechos especiales y exclusivos desaparecen en enero de 2011, según establece la Directiva 2008/6/CE.
5. Las Directivas europeas establecen una recogida en todos los puntos de acceso y una entrega en todas las direcciones cada día laborable y al menos 5 veces por semana.
6. Véase, entre otros, Crew y Kleindorfer (2006) y Pintsov *et al.* (2006).
7. *Graveyard spiral*, estudiado seminalmente por Crew y Kleindorfer (2005) significa literalmente en español espiral hacia la tumba. En el límite, el proceso termina con la quiebra del OP.
8. Véase Armstrong y Sappintong (2006), p. 349.
9. La conservación del número del teléfono cuando cambia de proveedor.
10. Artículo 11 bis. No obstante la Directiva no impone el acceso obligatorio (Mandatory access).
11. Directiva 2008/6/CE, artículo 6.
12. Operadores con licencia para prestar servicios con obligaciones de SPU.
13. Ley 24/1998, de 13 de julio. Nueva Ley Postal, Ley 43/2010, de 30 de diciembre.
14. La evidencia empírica aún no ha obtenido resultados concluyentes sobre la contestabilidad del mercado postal. Véase Cohen *et al.* (2004) y d'Alcantara y Amerlynck (2004).
15. Memoria de Correos, S.A. de 2008, pág. 33.
16. La evidencia aportada por Rosenberg y Czepiel (1983) muestra que es mucho más costoso atraer un nuevo cliente que retener uno actual.
17. El OP en España adopta de manera voluntaria un sistema de gestión integral, a través de la implantación de las normas ISO 9001 e ISO 14001.
18. Directiva 97/67/CE.
19. Para un estudio de esas disputas véase Jonsson y Selander (2006).

## Bibliografía citada

- Albon, Robert (1991). "The Future of Postal Services". Institute of Economic Affairs, Londres.
- D'Alcantara, Gonzales y Bernard Amerlynck (2004). "Financial Viability of the Universal Postal Service Provider under Uniform Cost-related Tariff", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Competitive Transformation of the Postal Delivery Sector**, Boston: Kluwer Academic Publishers. Pp. 105-122.
- Armstrong, Mark (2008). "Access Pricing, Bypass and Universal Service in Post", **Review of Network Economics**, Vol. 7, 2. Pp. 172-187.
- Armstrong, Mark y David E.M. Sappington (2006). "Regulation, Competition, and Liberalization", **Journal of Economic Literature**, Vol. XLIV (junio 2006). Pp. 325-366.
- Cohen, Robert, Matthew Robinson, Renee Sheehy, John Waller y Spyros Xenakis (2004). "An Empirical Analysis of the Graveyard Spiral", en M.A. Crew y P.R. Kleindorfer (eds), **Competitive Transformation of the Postal Delivery Sector**, Boston: Kluwer Acad. Pub. Pp. 121-142.
- Correos y Telégrafos (2007, 2009). Memoria de la Sociedad Pública Estatal Correos, www.correos.es
- Crew, Michael A. y Paul R. Kleindorfer (1998). "Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Service", *Journal of Regulatory Economics*, 14. Pp. 103-125.
- Crew, Michael A. y Paul R. Kleindorfer (2005). "Competition, Universal Service and the Graveyard Spiral", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds),
- Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector**, Boston: Kluwer Acad. Pub. Pp. 1-30.
- Crew, Michael A. y Paul R. Kleindorfer (2006). "Approaches to the USO under Entry", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Liberalization of the Postal and Delivery Sector**, Boston: Edward Elgar Publishing Limited. Pp. 1-18.
- De Bijl, Paul, Eric van Damme y Pierre Larouche (2006). "Towards a Liberalised Postal Market", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Progress Toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector**, Springer, New York. Pp. 153-172.
- Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo, de 15.12.1997. DOCE de 21.01.1998. Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo, de 10.06.2002. DOCE 05.07. 2002 Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo, de 20.02.2008. DOCE de 27.02.2008.
- Guedes, Rick (2003). "Saving the Mail: How to Solve the Problems of the U.S. Postal Service", Washington, DC, AEI Press.
- Jonsson, Per y Sten Selander (2006). "The Real Graveyard Spiral. Experiences from the Liberalized Swedish Postal Market". En Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Progress Toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector**, Springer, New York. Pp. 359-366.
- McAfee, Preston, Hugo Mialon y Michael Williams (2004). "What is a Barrier to Entry?", **American Economic Review** 94(2). Pp. 461-465.
- Moriarty, Richard y Paul Smith (2005): "Barriers to Entry in Post and Regulatory Responses", en **Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector**, Michael A. Crew y

- Paul R. Kleindorfer (eds), Boston: Kluwer Acad. Pub. Pp. 101-120.
- Nankervis, John, Sophie Richard, Soterios Soteri, y Frank Rodríguez (2002). "Disaggregate Letter Traffic Demand in the UK", en **Emerging Competition in Postal and Delivery Services**, M.A. Crew y P.R. Kleindorfer (eds), Boston: Kluwer Acad. Pub. Pp. 203-218.
- Pateiro Rodríguez, Carlos (2003). "El proceso y el modelo liberalizador del sector postal en la Unión Europea. Referencia al caso de España", **Información Comercial Española**, 808. Pp. 141-160.
- Pateiro Rodríguez, Carlos y Javier Prado Domínguez (2010). "Un análisis de la transformación del servicio universal y el ámbito reservado en las políticas de competencia en el sector postal en la Unión Europea", **Gestión y Política Pública**, vol. XIX, núm. 2. Pp. 188-237.
- Pintsov, Leon A., Andrei Obrea y Theresa Biasi (2006). "Partitioning the mailstream: Analysis of an innovative Approach to USO", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Liberalization of the Postal and Delivery Sector**, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited. Pp.19-35.
- Robinson, Alan (2007). "A Review of Price Elasticity Models for Postal Products", Direct Communication Group, Paper 2007-01, [www.postinsight.com/files/PriceElasticityfinal.pdf](http://www.postinsight.com/files/PriceElasticityfinal.pdf)
- Rosenberg, Larry J., y John A. Czepiel (1983). "A Marketing Approach to Customer Retention", **Journal of Consumer Marketing**, vol. 2. Pp. 45-51.
- Shamma, Hamed M. y Salah S. Hassan (2009). "Customer and Non-Customer Perspectives for Examining Corporate Reputation", **Journal of Product and Brand Management**, vol. 18, 5. Pp. 326-337.
- Stigler, George J. (1968). "Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size", en **The Organization of Industry**, George J. Stigler, (ed.). Homewood, IL: Irwin.
- Trinkner, Urs y Martina Grossmann (2006). "Forecasting Swiss Mail Demand", en Michael A. Crew y Paul R. Kleindorfer (eds), **Liberalization of the Postal and Delivery Sector**, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited. Pp. 268-279.
- Unión Postal Universal. Datos estadísticos. [www.upu.org](http://www.upu.org)