

# Guía de Reforma Postal

2019



UPU

UNIÓN  
POSTAL  
UNIVERSAL





## TABLA DE CONTENIDO

<b>MODULO I – Las bases de la Reforma Postal</b>		<b>11</b>
	<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>1</b>	<b>El sector postal y el desarrollo nacional.....</b>	<b>15</b>
1.1	Los organismos postales internacionales.....	15
1.2	El contexto y la necesidad de cambios.....	16
1.2.1	<i>Breves antecedentes de los desafíos recientes del Sector</i> .....	16
1.2.2	<i>Las principales tendencias mercadológicas para el Sector</i> .....	17
1.2.3	<i>Las principales tendencias institucionales para el Sector</i> .....	20
1.2.4	<i>La necesidad de cambios en el Sector</i> .....	23
1.3	Fundamentos y nociones principales en los servicios postales.....	25
1.3.1	<i>La Industria Postal</i> .....	25
1.3.2	<i>Los Servicios Postales</i> .....	26
1.3.3	<i>Las Obligaciones del Estado</i> .....	27
1.3.4	<i>Los Servicios Postales Universales</i> .....	28
1.3.5	<i>Universalización y competencia</i> .....	28
1.4	Contribución del sector al desarrollo nacional.....	29
1.4.1	<i>Infraestructura de Comunicaciones y la Comunicación Postal</i> .....	29
1.4.2	<i>Contribución para el Desarrollo Social y Económico</i> .....	30
<b>2</b>	<b>Las reformas en el sector postal.....</b>	<b>33</b>
2.1	Características de la reforma postal.....	33
2.1.1	<i>Partes involucradas en la reforma</i> .....	33
2.1.2	<i>Principales objetivos de la reforma</i> .....	36
2.1.3	<i>Condiciones políticas para la reforma postal</i> .....	38
2.1.4	<i>Condiciones técnicas para la reforma postal</i> .....	39
2.1.5	<i>Particularidades de la reforma para los países en desarrollo</i> .....	40
2.2	Materias y campos de acción de la reforma postal.....	41
2.2.1	<i>El marco legal del sector</i> .....	41
2.2.2	<i>Desarrollo de la función reguladora</i> .....	44
2.2.3	<i>Desarrollo del Operador designado</i> .....	45
<b>3</b>	<b>El proceso de la reforma postal.....</b>	<b>47</b>
3.1	Factores claves en el proceso.....	47
3.1.1	<i>Modelo conceptual</i> .....	47
3.1.2	<i>Sensibilización de autoridades y construcción de la voluntad política</i> .....	49
3.1.3	<i>Participación de los actores y de las partes interesadas</i> .....	51
3.1.4	<i>El Papel del Operador designado</i> .....	53
3.2	Formulación de la reforma y ejecución del proceso.....	54
3.2.1	<i>Temática de la Reforma</i> .....	54
3.2.2	<i>Estructuración del proceso de reforma</i> .....	55
3.2.3	<i>Aprendiendo con las experiencias</i> .....	56
3.3	Las evaluaciones.....	57
3.3.1	<i>Evaluación del proceso de reforma</i> .....	58
3.3.2	<i>Determinación de indicadores de resultados</i> .....	58
3.3.3	<i>Acciones sobre los resultados de la evaluación</i> .....	59
<b>MODULO II – El Servicio Postal Universal</b>		<b>61</b>
	<b>Introducción.....</b>	<b>63</b>
	<b>Sección I - Fundamentos del servicio postal universal (SPU).....</b>	<b>67</b>
<b>I 1</b>	<b>Los principios del servicio postal universal.....</b>	<b>69</b>
I 1.1	Definición.....	69
I 1.2	Los principios de derecho.....	70
<b>I 2</b>	<b>La sociedad.....</b>	<b>71</b>
I 2.1	Los servicios públicos.....	71
I 2.2	Las obligaciones del estado.....	72
I 2.3	El desarrollo nacional.....	72
<b>I 3</b>	<b>El convenio postal universal.....</b>	<b>75</b>
I 3.1	La red de servicios del servicio postal universal.....	75
I 3.2	Los compromisos normativos comunes de los países.....	75

13.2.1	<i>El carácter de los compromisos</i> .....	75
13.2.2	<i>Servicios universales en la UPU</i> .....	76
13.2.3	<i>El compromiso del SPU en el Convenio de la UPU</i> .....	76
13.2.4	<i>Los servicios básicos</i> .....	78
13.3	<i>Las decisiones de acción de los gobiernos</i> .....	79

## **Sección II - La determinación del SPU ..... 81**

<b>II 1</b>	<b>Aplicación del servicio postal universal</b> .....	<b>83</b>
II 1.1	<i>Necesidad de determinación</i> .....	83
II 1.2	<i>Lo que se determina</i> .....	83
II 1.3	<i>Cómo se adoptan las decisiones</i> .....	83
II 1.3.1	<i>Conocimiento de la situación de los servicios postales del país</i> .....	84
II 1.3.2	<i>Decisiones del Gobierno Nacional</i> .....	84
II 1.3.3	<i>Decisiones del Congreso de la República</i> .....	84
II 1.3.4	<i>Aplicación del servicio postal universal y el marco legal adecuado</i> .....	84
<b>II 2</b>	<b>Situación de los servicios postales del país</b> .....	<b>85</b>
II 2.1	<i>Características geopolíticas y socioeconómicas del país</i> .....	85
II 2.2	<i>Situación de los servicios postales</i> .....	87
II 2.2.1	<i>Normas legales</i> .....	87
II 2.2.2	<i>Mercado Postal</i> .....	88
II 2.2.3	<i>Prestación de los servicios</i> .....	91
II 2.3	<i>Necesidades locales y reformas</i> .....	93
<b>II 3</b>	<b>La determinación del SPU</b> .....	<b>95</b>
II 3.1	<i>El marco legal adecuado para el SPU</i> .....	95
II 3.2	<i>Los servicios</i> .....	97
II 3.3	<i>Condiciones de prestación</i> .....	98
II 3.3.1	<i>Acceso</i> .....	99
II 3.3.2	<i>Rapidez y Confiabilidad</i> .....	100
II 3.3.3	<i>Seguridad</i> .....	100
II 3.3.4	<i>Responsabilidad en reclamaciones, quejas y consultas</i> .....	101
II 3.3.5	<i>Satisfacción del cliente / usuario</i> .....	101
II 3.3.6	<i>Precio</i> .....	101
<b>II 4</b>	<b>El proceso de desarrollo de los servicios</b> .....	<b>103</b>
II 4.1	<i>Los mandatos de la ley</i> .....	103
II 4.2	<i>El desarrollo reglamentario</i> .....	103
II 4.2.1	<i>Reglamentación de condiciones de prestación</i> .....	104
II 4.2.2	<i>Planes de desarrollo</i> .....	104
II 4.2.3	<i>Control y Medición</i> .....	104
II 4.3	<i>El desarrollo operativo</i> .....	105

## **Sección III - Financiación del SPU ..... 117**

<b>III 1</b>	<b>Costos del SPU</b> .....	<b>119</b>
III 1.1	<i>La importancia del financiamiento del SPU</i> .....	119
III 1.2	<i>Criterios de determinación de costos</i> .....	119
III 1.3	<i>Cálculo de costos</i> .....	121
III 1.4	<i>Desafíos futuros</i> .....	121
<b>III 2</b>	<b>Formas de financiación</b> .....	<b>123</b>
III 2.1	<i>Factores que influyen en las decisiones</i> .....	123
III 2.2	<i>Los esquemas de financiación</i> .....	124
III 2.3	<i>Las decisiones de financiación</i> .....	127

## **MODULO III – Marco legal de la reforma postal 131**

### **Introducción ..... 133**

<b>1</b>	<b>Consideraciones generales sobre el sector postal</b> .....	<b>135</b>
1.1	<i>Servicio Público y Derecho Fundamental</i> .....	135
1.2	<i>Beneficios económicos y sociales</i> .....	136
1.3	<i>Compromiso internacional</i> .....	138
1.4	<i>Entorno regulatorio</i> .....	138
<b>2</b>	<b>La regulación en el proceso de reforma postal</b> .....	<b>141</b>
2.1	<i>Situación del Marco Regulatorio</i> .....	141
2.2	<i>La reforma del marco regulatorio</i> .....	143

<b>3</b>	<b>Orientaciones para elaborar un marco regulatorio postal .....</b>	<b>145</b>
3.1	Consideraciones generales .....	145
3.1.1	<i>Principio de mínima intervención regulatoria .....</i>	<i>145</i>
3.1.2	<i>Principio de asimetría regulatoria .....</i>	<i>145</i>
3.2	Estructura de la Ley Postal .....	146
3.3	Disposiciones generales de la Ley Postal.....	146
3.4	Régimen general de los servicios postales .....	147
3.4.1	<i>Derechos de los usuarios de los servicios postales .....</i>	<i>147</i>
3.4.2	<i>Acceso a la condición de operador postal .....</i>	<i>148</i>
3.4.3	<i>Regulación de Precios.....</i>	<i>148</i>
3.5	Régimen del Servicio Postal Universal (SPU) .....	150
3.5.1	<i>Concepto y alcance del SPU.....</i>	<i>150</i>
3.5.2	<i>Servicios a incluir SPU.....</i>	<i>151</i>
3.5.3	<i>Condiciones de prestación SPU.....</i>	<i>151</i>
3.5.4	<i>Condiciones de financiación SPU .....</i>	<i>153</i>
3.5.5	<i>Operador designado para prestar SPU .....</i>	<i>155</i>
3.6	Disposiciones finales .....	156
3.7	Desarrollos reglamentarios de la Ley Postal .....	156
<b>4</b>	<b>Nuevas funciones de regulación postal: contabilidad analítica .....</b>	<b>157</b>
4.1	Objetivo de la regulación de las obligaciones contables.....	157
4.2	Requerimientos previos para implantar un sistema de Contabilidad Analítica.....	157
4.3	Aspectos a regular en materia de Contabilidad Analítica.....	158
<b>5</b>	<b>Régimen jurídico del regulador postal .....</b>	<b>161</b>
5.1	Separar las funciones regulatorias de las funciones operativas .....	161
5.2	Elegir un modelo jurídico.....	162
5.2.1	<i>Unidad integrada en un Departamento Ministerial .....</i>	<i>162</i>
5.2.2	<i>Regulador Independiente .....</i>	<i>162</i>
5.3	Recomendaciones sobre independencia del Regulador postal.....	163
5.4	Régimen de funcionamiento de un Regulador Postal.....	163
5.4.1	<i>Adscripción Ministerial.....</i>	<i>163</i>
5.4.2	<i>Personalidad jurídica y patrimonio propio .....</i>	<i>163</i>
5.4.3	<i>Estructura organizativa .....</i>	<i>164</i>
5.4.4	<i>Recursos Humanos .....</i>	<i>164</i>
5.4.5	<i>Fuentes de financiación .....</i>	<i>165</i>
<b>6</b>	<b>Régimen jurídico del operador público postal.....</b>	<b>167</b>
6.1	Modelo jurídico .....	167
6.2	Régimen de funcionamiento .....	167
Annexo 1	Guía de contenidos a incluir en la Ley Postal.....	170
Annexo 2	Guía de contenidos del marco regulatorio del Regulador Postal.....	171
Annexo 3	Recomendaciones sobre independencia funcional de un regulador postal.....	172

## MODULO IV – El operador designado y el SPU

173

### Introducción.....

175

#### **1 Bases del desarrollo del operador designado.....**

**177**

1.1	Condiciones del entorno.....	177
1.1.1	<i>La Sociedad y el modelo económico .....</i>	<i>177</i>
1.1.2	<i>El Sector Postal frente a las condiciones del entorno .....</i>	<i>178</i>
1.1.3	<i>Los desafíos del operador designado .....</i>	<i>179</i>
1.2	Criterios de crecimiento .....	180
1.2.1	<i>El concepto empresarial.....</i>	<i>180</i>
1.2.2	<i>El negocio postal .....</i>	<i>181</i>
1.2.3	<i>Las necesidades de los clientes.....</i>	<i>181</i>
1.2.4	<i>El producto y el proceso de producción .....</i>	<i>183</i>
1.2.5	<i>Los recursos y los resultados .....</i>	<i>184</i>
1.2.6	<i>La orientación empresarial.....</i>	<i>184</i>
1.3	Operación de los servicios .....	185
1.3.1	<i>Orientación de la entidad operadora .....</i>	<i>185</i>
1.3.2	<i>El desempeño del operador designado en el mercado .....</i>	<i>185</i>
1.3.3	<i>Las condiciones aptas para el cumplimiento de la función del operador designado .....</i>	<i>186</i>

<b>2</b>	<b>El proceso de transformación del operador designado para su desarrollo.....</b>	<b>187</b>
2.1	El diagnóstico .....	187
2.1.1	<i>Conocimiento de mercado, necesidades y tendencias</i> .....	187
2.1.2	<i>Reglamentación de los servicios postales en el mercado</i> .....	195
2.1.3	<i>La capacidad competitiva del operador designado</i> .....	196
2.1.4	<i>Los resultados económicos</i> .....	199
2.1.4.1	Desempeño económico-financiero .....	200
2.1.5	<i>Experiencias de otros operadores</i> .....	202
2.2	El análisis prospectivo ( <i>proyecciones y tendencias del futuro</i> ) .....	202
2.2.1	<i>Evolución del mercado</i> .....	202
2.2.2	<i>Proyección del desempeño económico</i> .....	203
2.2.3	<i>Escenarios alternativos</i> .....	204
2.2.3.1	Marco jurídico .....	204
2.2.3.2	Explotación del mercado por parte del operador designado .....	205
2.2.3.3	Adecuación operativa y tecnológica del operador designado .....	206
2.2.3.4	Desempeño del operador designado .....	208
2.3	Los factores de impulso para la transformación del operador designado .....	208
2.3.1	<i>Las condiciones legales</i> .....	211
2.3.2	<i>El respaldo del Estado al operador designado</i> .....	211
2.3.3	<i>La participación y el compromiso de los recursos humanos</i> .....	211
2.3.3.1	Administración del cambio .....	211
2.3.3.2	Cultura organizativa .....	212
2.3.4	<i>La posición estratégica</i> .....	213
<b>3</b>	<b>Los planes y las acciones de desarrollo .....</b>	<b>215</b>
3.1	La elaboración de planes .....	215
3.1.1	<i>Los Planes de desarrollo del operador designado</i> .....	215
3.1.2	<i>Los Participantes en la planificación empresarial</i> .....	216
3.2	Los componentes del plan .....	216
3.2.1	<i>Los fundamentos</i> .....	216
3.2.2	<i>Construcción de la planificación estratégica</i> .....	217
3.2.3	<i>Los objetivos, estrategias y acciones</i> .....	218
3.2.3.1	Las inversiones y los resultados .....	219
3.2.4	<i>Formulación de la planificación estratégica</i> .....	220
3.2.4.1	Visión .....	220
3.2.4.2	Misión .....	221
3.2.4.3	Objetivos .....	222
3.2.4.4	Programas .....	222
3.2.4.5	Proyectos .....	222
3.2.4.6	Sub-proyectos .....	223
3.2.4.7	Acciones .....	223
3.2.5	<i>La aprobación</i> .....	223
3.2.6	<i>El análisis detallado</i> .....	224
3.2.7	<i>La ejecución</i> .....	226
3.3	El control y la evaluación de la planificación estratégica .....	226
3.3.1	<i>Informaciones necesarias para el control y la evaluación</i> .....	226
3.3.2	<i>Fases del proceso de control y evaluación</i> .....	227
3.4	Aspectos generales .....	228
3.4.1	<i>Recomendaciones para la administración de un proyecto</i> .....	228
3.4.2	<i>Características para el éxito de un proyecto</i> .....	228
3.4.3	<i>Terminología y conceptos adoptados</i> .....	228

## MODULO V – La regulación postal

231

### Introducción..... 233

<b>1</b>	<b>El estado y la regulación.....</b>	<b>235</b>
1.1	Los servicios públicos y la regulación .....	235
1.1.1	<i>El ejercicio de una función constitucional del Estado</i> .....	235
1.1.2	<i>Los cambios en los servicios públicos</i> .....	236
1.1.3	<i>La responsabilidad de preservar el servicio universal</i> .....	237
1.2	La regulación en la reforma postal .....	238
1.2.1	<i>El rol del regulador en la política nacional de desarrollo</i> .....	238
1.2.2	<i>Exigencias del entorno</i> .....	238
1.2.3	<i>La separación de la regulación y la operación de servicios</i> .....	239

1.3	Desarrollo de las obligaciones del estado.....	239
1.3.1	<i>Desarrollo de los mandatos de la ley postal.....</i>	239
1.3.2	<i>El desarrollo del sector postal del país.....</i>	240
<b>2</b>	<b>La estructuración de la regulación.....</b>	<b>241</b>
2.1	Las determinaciones sobre la regulación y la forma de llevarlas a cabo.....	241
2.2	Aspectos prácticos: forma y medios.....	242
2.2.1	<i>Adscripción.....</i>	242
2.2.2	<i>Personería jurídica.....</i>	242
2.2.3	<i>Financiación.....</i>	242
2.3	Las funciones de la regulación.....	242
2.3.1	<i>Funciones relativas al mercado.....</i>	243
2.3.2	<i>Funciones relativas al servicio postal universal.....</i>	243
2.3.3	<i>Funciones relativas a la integridad del sistema.....</i>	246
2.3.4	<i>Funciones relativas a las relaciones internacionales.....</i>	246
2.3.5	<i>Resumen de las funciones generales.....</i>	247
2.4	Organización de la estructura del órgano regulador.....	248
<b>3</b>	<b>Las normas de la regulación.....</b>	<b>251</b>
3.1	Reglamentación de los servicios postales.....	251
3.1.1	<i>El reglamento de la industria postal.....</i>	251
3.1.2	<i>Servicios que debe regular un reglamento postal.....</i>	251
3.1.3	<i>Los derechos y deberes de los clientes y consumidores de servicios postales.....</i>	251
3.2	Los planes y programas del SPU y formalización de compromisos con el operador designado	253
3.3	Operaciones de régimen de exclusividad.....	253
3.4	El régimen de precios.....	254
3.5	Las normas de control aduanero.....	255
3.6	Los títulos habilitantes.....	255
3.6.1	<i>La necesidad de los títulos habilitantes de prestación de servicios.....</i>	255
3.6.2	<i>Los requisitos para el otorgamiento de los títulos habilitantes.....</i>	256
3.7	Ratificación de actas del convenio postal universal.....	257
Annexo 1	Régimen disciplinario y régimen penal en el marco de la regulación postal "MODELO".....	259

## MODULO VI – Financiamiento de la Reforma Postal

265

	<b>Introducción.....</b>	<b>267</b>
<b>1</b>	<b>Fundamentación de la financiación de las inversiones en el sector postal.....</b>	<b>269</b>
1.1	Necesidad de desarrollo sectorial.....	269
1.1.1	<i>La orientación de los servicios públicos.....</i>	269
1.1.2	<i>El sector postal y su desarrollo.....</i>	269
1.2	La voluntad política nacional. Integración del sector postal en los planes de desarrollo nacional.....	270
1.2.1	<i>Los planes nacionales de desarrollo.....</i>	270
1.2.2	<i>Los PIDEP.....</i>	270
1.2.3	<i>El Plan de negocio del operador designado.....</i>	270
1.3	El sector postal en el contexto de la cooperación internacional.....	271
1.3.1	<i>La estrategia de desarrollo de la ONU. La red postal mundial al servicio de los Objetivos del Milenio.....</i>	271
1.3.2	<i>El PIDEP como punto de partida para ofrecer una nueva visión del sector postal. Diversificación de productos y servicios.....</i>	276
1.3.2.1	Banca.....	276
1.3.2.2	Pagos.....	276
1.3.2.3	Giros.....	277
1.3.2.4	Administración electrónica.....	277
1.3.2.5	Información.....	277
1.3.2.6	Direcciones.....	278
1.3.2.7	Correo y urgente.....	278
1.3.2.8	Logística.....	278
1.3.2.9	Servicios electrónicos.....	279
1.3.2.10	Otros servicios.....	279

<b>2</b>	<b>La financiación de la reforma .....</b>	<b>281</b>
2.1	Introducción. Preparación para la solicitud de financiación .....	281
2.2	Los organismos de financiación al desarrollo .....	282
2.2.1	<i>Organismos Multilaterales de financiación .....</i>	<i>282</i>
2.2.1.1	Banca Multilateral .....	282
2.2.1.1.1	El grupo Banco Mundial .....	283
2.2.1.1.2	Banco de Integración Económica de América Central (BCIE) .....	289
2.2.1.2	Información clave sobre otros bancos multilaterales .....	291
2.2.2	<i>La Banca Comercial .....</i>	<i>301</i>
2.2.3	<i>Otros organismos internacionales de financiación .....</i>	<i>301</i>
2.2.3.1	Agencias bilaterales .....	303
2.3	El papel de la UPU .....	306
2.3.1	<i>Relación entre la UPU y el Banco Mundial .....</i>	<i>306</i>
2.3.2	<i>El papel de la UPU en el desarrollo postal nacional .....</i>	<i>306</i>
2.3.3	<i>La relación entre la UPU y las organizaciones para el desarrollo .....</i>	<i>307</i>
2.3.4	<i>El apoyo de la UPU y las Uniones Restringidas .....</i>	<i>307</i>
<b>3</b>	<b>Procedimientos .....</b>	<b>309</b>
3.1	Resumen de las gestiones necesarias para obtener financiación .....	309
Annexo 1-A	Estudio de evaluación previa .....	312
Annexo 1-B	Contexto socioeconómico .....	313
Annexo 1-C	Información con respecto a los Planes de desarrollo o de ajuste .....	314
Annexo 2-A	Estatuto de la empresa .....	315
Annexo 2-B	Operaciones por cuenta de otras administraciones .....	316
Annexo 2-C	Información complementaria con respecto al proyecto de reestructuración .....	317
Annexo 3-A	Organigrama del Correo .....	318
Annexo 3-B	Evolución de la plantilla de personal .....	319
Annexo 3-C	Sistema de gestión .....	321
Annexo 3-D	Control de gestión .....	322
Annexo 4-A	Fijación de tarifas .....	323
Annexo 4-B	Competencia .....	324
Annexo 4-C	Sistema de comercialización .....	325
Annexo 5-A	Organización de la explotación postal .....	326
Annexo 5-B	Evolución del tráfico postal .....	327
Annexo 6-A	Evolución de los servicios financieros postales .....	328
Annexo 6-B	Caja de ahorros .....	330
Annexo 7-A	Situación financiera del Correo .....	332
Annexo 7-B	Operaciones en capital .....	333
Annexo 7-C	Balance .....	334
Annexo 7-D	Endeudamiento y créditos .....	335



# Guía de Reforma Postal





# **Módulo I**

## Las bases de la Reforma Postal





# Introducción

Este módulo tiene como objeto principal explicar la importancia de los servicios postales en el desarrollo nacional, así como las razones que justifican los esfuerzos en materia de Reforma Postal.

**El primer capítulo** describe las características principales del sector postal, las obligaciones del Estado como garante de la prestación de los servicios universales, así como el contexto regional y mundial en el que se desarrollan los servicios postales en la actualidad.

**El capítulo 2** presenta los elementos fundamentales de la reforma postal, los actores principales, las condiciones básicas para lanzar el proceso de reforma, los temas y campos de acción que deben considerarse en todo proceso de cambio.

**El capítulo 3** describe el proceso de la reforma postal definiendo las fases principales para la formulación de los proyectos, los factores claves que pueden garantizar el éxito de la reforma postal y los mecanismos para controlar los resultados de todo el proceso.

La Reforma postal y el desarrollo sostenible han sido reconocidos como uno de los objetivos prioritarios de la Unión Postal Universal desde el Congreso de Bucarest. En ese sentido, la Estrategia Postal Mundial adoptada por el Congreso de Estambul (EPME), considera a la reforma postal como una actividad fundamental para alcanzar la meta 3 "Promover el eficaz funcionamiento del mercado y del sector". La EPME considera que, con una red física sólida y productos y servicios modernos, diversificados e integrados, la red postal debería teóricamente funcionar en forma eficaz. La meta 3 de la EPME tiene por objeto llevar a cabo actividades para enfrentar los obstáculos en materia de regulación, falta de conocimiento del mercado y las grandes preocupaciones sociales, económicas y ambientales, que pueden dificultar el crecimiento del sector.

De esta manera, la importancia de la reforma y la modernización concierne a los diferentes actores del mundo postal. Los Gobiernos, como garantes del Servicio Postal Universal que deberán definir políticas en materia de reforma que permitan adoptar las medidas necesarias que propicien la transformación de las estructuras postales. Los Operadores designados por su parte, deberán aplicar políticas modernas de gestión que les permita participar adecuadamente en un mercado cada vez más competitivo. Las Uniones restringidas, que gracias a sus programas de acción podrán colaborar activamente en los procesos de reforma postal y desarrollo y los diferentes órganos de la UPU que deberán poner en marcha las acciones conjuntas que faciliten el logro de este importante objetivo de la EPME.

Este módulo cubre por lo tanto de manera general, todos los temas que serán tratados a lo largo de la Guía, de manera tal que puede ser un instrumento práctico para todas aquellas personas que tengan las responsabilidades de formular una estrategia de cambio a nivel específico del Operador, como a nivel general para el sector.



# El sector postal y el desarrollo nacional

## 1.1

### Los organismos postales internacionales

La Unión Postal Universal (UPU) es históricamente la segunda organización internacional que fue fundada, solo precedida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Con 192 Países-miembros, la UPU es el principal foro internacional para la cooperación entre operadores designados y reguladores postales y tiene como objeto garantizar una red internacional integrada para la prestación de servicios postales. En ese sentido, la organización desempeña un papel de consejo, de mediación y contacto, así como de prestadora de asistencia técnica. En su ámbito son definidas las reglas para los intercambios internacionales de envíos postales y también son formuladas recomendaciones para estimular el crecimiento del tráfico postal, incrementar la seguridad de los servicios postales y la mejoría de la calidad de los servicios a los clientes.

Como integrante del sistema de las Naciones Unidas, en la condición de Agencia Especializada, la UPU no interviene directamente en cuestiones de ámbito interno de sus Países miembros, pero aboga desde sus inicios por garantizar los principios de un solo territorio postal que garantice el funcionamiento de la red de distribución más grande del mundo, a través del compromiso de todos los países miembros de ofrecer un conjunto de servicios postales básicos obligatorios.

Los países se afilian de forma voluntaria a la UPU y el trabajo de la Unión es regido por sus Actas, en su nivel máximo por la Constitución y, derivados de ella, el Reglamento General, el Convenio Postal Universal, el Acuerdo de Servicios de Pago, así como sus respectivos reglamentos.

Destacamos aquí algunos de los principios que rigen los trabajos y las decisiones de la Unión Postal Universal:

- **Acceso a los servicios postales y en específico, al servicio postal universal:** la UPU y los países miembros deben promover el acceso a los servicios de forma amplia, e indiscriminada, y en el caso del servicio universal, en todo el territorio.
- **Territorio postal único:** todos los países miembros constituyen una red mundial por donde circulan libremente los envíos postales, de acuerdo con la legislación internacional y la legislación de cada uno de los países miembros
- **Decisión compartida:** las decisiones de la Unión son tomadas por los países miembros, en el Congreso Postal Universal y en los Consejos de la UPU.
- **Respeto a las decisiones de la Unión:** los países miembros se comprometen a cumplir y asegurar su cumplimiento de las decisiones tomadas por el conjunto de países y, cuando sea necesario, a incluir en la legislación nacional el ordenamiento legal internacional sobre los servicios postales.
- **Cooperación internacional:** todos los países miembros están dispuestos a cooperar en la promoción del perfeccionamiento y desarrollo de los servicios postales
- **Calidad de los servicios:** desarrollo de acciones comunes para el permanente perfeccionamiento de la calidad de los servicios, la cual es factor prioritario en el ámbito de la Unión

En el ámbito regional, las Uniones restringidas trabajan en metas y objetivos muy similares a los de la UPU, pero definidas dentro de un marco geográfico o lingüístico determinado. La colaboración entre la UPU y las diferentes Uniones restringidas es de vital importancia para el desarrollo de los servicios postales en las diferentes partes del mundo.

Entre las Uniones restringidas existentes actualmente, se pueden mencionar Asociación Internacional de Comunicaciones de Expresión Portuguesa (AICEP), Comisión Postal Permanente Árabe (APPC), Unión Postal Asia-Pacífica (APPU), Unión Postal Africana (APU), Unión Postal Báltica (BPU), Conferencia Europea de Administraciones Postales y de Telecomunicaciones (CEPT), Conferencia de Correos y Telecomunicaciones del África Central (COPTAC), Unión Postal del Caribe (CPU), Asociación de Reguladores de Comunicaciones del Sur de África (CRASA), Unión Postal del Mediterráneo (PUMed), Unión Postal Nórdica (NPU), Unión Postal Panafricana (PAPU), Asociación de Operadores Postales Públicos de Europa (POSTEUROP), Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), Mancomunidad Regional de las Comunicaciones Regional (RCC), Asociación de Operadores Postales del Sur de África (SAPOA), Conferencia Postal del África Occidental (WAPCO).

## 1.2

### El contexto y la necesidad de cambios

La historia del Sector Postal se entrelaza con la historia del propio país. Desde la formación de los Estados Nacionales, los servicios postales han desempeñado una función relevante en la sociedad. Frente a diversos factores culturales, económicos, políticos y tecnológicos, el organismo postal ha pasado por transformaciones estructurales, especialmente en fechas recientes cuando se observó un aumento en la velocidad de los cambios. Al estar estrechamente relacionado con las estructuras de la sociedad, el Sector Postal es sensible a las presiones de los cambios. En los siguientes ítems pasaremos a un análisis de los elementos que inducen al Sector a una nueva configuración institucional.

En el ítem 1.2.1. realizaremos una rápida retrospectiva del sector hasta los días actuales, destacando sus desafíos más recientes. A continuación, en el ítem 1.2.2 reflexionaremos sobre las principales tendencias hacia donde se orienta el mercado postal, las cuales se van consolidando día a día. En la secuencia enfocaremos las principales tendencias institucionales en el ítem 1.2.3 y concluyendo, en el ítem 1.2.4 se destacarán la necesidad y la oportunidad de cambios en el sector.

### 1.2.1

#### *Breves antecedentes de los desafíos recientes del Sector*

De forma general, la actividad postal fue históricamente estructurada en la mayoría de países como una actividad prestada directamente por el propio Estado, ofreciendo servicios a la sociedad en un régimen de monopolio bastante amplio. Este monopolio, además de asegurar ingresos al Estado, a menudo tenía como objetivo controlar las comunicaciones. Ante la ausencia de desafíos de mercado, los Correos en general operaron durante mucho tiempo sin considerar las necesidades de sus clientes, los cuales eran considerados como usuarios o simples receptores de los servicios ofrecidos.

Como ejemplo de esa postura podemos citar los mecanismos de establecimiento de los modelos de calidad de los servicios, los cuales estaban más influenciados por las posibilidades técnicas y operativas del proveedor de servicio que propiamente por la necesidad del usuario.

El elemento costo no era ponderado de forma adecuada en las decisiones administrativas, lo que generó un gran desequilibrio económico en muchas administraciones postales en el mundo.

Los procesos de producción eran prácticamente artesanales, debido a la baja disponibilidad de tecnologías aplicables a los procesos operativos, los cuales no contaban con elementos tecnológicos para la automatización del flujo de correspondencias y objetos postales.

Esta situación se extendió por muchos años, durante los cuales los Correos tuvieron la seguridad de que sus actividades no estaban – ni deberían estar – expuestas a cualquier forma de competencia, en un ambiente de absoluta estabilidad.

No obstante, se debe destacar que, en la mayoría de los países, el monopolio postal no incluía la totalidad del sector postal, al dejar algunos envíos fuera de esta reserva, como es el caso de los paquetes, cuyo transporte y entrega podía ser llevada a cabo por empresas privadas.

En el siglo pasado, al final de la década de los sesenta, comenzaron a surgir empresas privadas ofreciendo el servicio de transporte de documentos y mercancías con atributos de calidad sensiblemente superiores a los servicios tradicionales de las administraciones oficiales de correos, dando inicio a la competencia en el sector, aunque restringida a servicios más sofisticados.

En muchos países en desarrollo, el operador público dejó de crecer al mismo ritmo de la sociedad y la calidad del servicio se vio seriamente comprometida, tanto en la rapidez, como en la cobertura. Al mismo tiempo, el surgimiento del correo masivo, creó una demanda de servicios postales que fue cubierta en muchos casos, por empresas privadas, a menudo al margen de la ley, que al prestar el servicio únicamente a los grandes expedidores, y por lo tanto, no tener los costos derivados del servicio universal, podían ofrecer precios más bajos que el operador público. Esta situación sólo vino a complicar más la situación económica del Correo oficial.

Uno de los principales puntos de entrada de las empresas privadas fue el servicio internacional, en el cual la disparidad de la calidad de servicios entre los diversos correos oficiales favoreció el nacimiento de servicios que utilizaban redes privadas y con calidad homogénea. Con el transcurso del tiempo, la operación en el área internacional hizo viable la expansión para los mercados nacionales, constituyendo una amenaza directa a los monopolios postales.



Ante la actuación de los operadores privados, los correos estatales de algunos países reaccionaron positivamente y empezaron a adoptar una nueva estrategia de actuación, en la cual el cliente ganó mayor relevancia, esforzándose para alcanzar un nivel de organización más moderna y orientada hacia el mercado. Sin embargo, muchas organizaciones postales, si bien modificaron su forma jurídica, mantuvieron la condición de órganos de la administración pública que les dificultó actuar con la flexibilidad administrativa y la autonomía necesaria para enfrentar los desafíos de la demanda creciente, en un ambiente cada vez más competitivo.

Es importante destacar que el modelo de explotación de la actividad postal estaba totalmente basado en el concepto de territorio nacional, lo que provocaba que lo que el límite de mercado coincidía con el límite geográfico de las naciones. Con motivo de la creciente globalización y la integración económica de las economías, la actividad postal pasó a ser vista bajo un nuevo enfoque. En ese contexto, el sector asume el papel vital de infraestructura para transacciones comerciales en un mundo en el que, frecuentemente, el vendedor y el consumidor se encuentran geográficamente distantes.

La reforma postal en la Unión Europea, que creó un mercado postal único en todo su territorio, dio como resultado que los antiguos Correos oficiales se convirtieron en empresas postales autónomas orientadas totalmente al mercado, y que como consecuencia no tenía ninguna limitación geográfica para actuar, por lo que se instalaron en el territorio de otros países donde existía demanda de servicios postales internacionales, compitiendo con el Operador designado de ese país. a fin de aprovechar esos mercados. Correos de otras regiones siguieron ese ejemplo, instalándose en los principales mercados postales del mundo.

El rápido desarrollo de nuevas tecnologías de la información ha tenido en el sector postal diferentes consecuencias. Por una parte, estas tecnologías han sustituido al correo, al que ahora se le agrega la palabra "físico". En un principio el fax y posteriormente, el correo electrónico y otras formas de mensajería electrónica instantánea, así como la reducción de costos de las comunicaciones telefónicas, han provocado casi la desaparición de las comunicaciones epistolares y reducido cada vez más el correo transaccional.

Por otra parte, estas nuevas tecnologías han aportado al sector postal nuevas posibilidades de mejora de la calidad, atención al cliente y racionalización de costos. La operación postal actual utiliza en gran medida estas tecnologías.

La creciente globalización y el desarrollo del comercio electrónico han venido a transformar el sector postal internacional. Ante la casi desaparición de la correspondencia epistolar, el envío de documentos se ha reducido en forma considerable. En su lugar ha surgido una demanda para el transporte de mercancías. De esta forma,

el tipo de envíos internacionales ha cambiado. Los paquetes de origen comercial constituyen la mayoría, lo que hace que la relación Correo-Aduana adquiera mayor importancia, así como la entrega a domicilio.

El comercio electrónico es un sector dinámico y los cambios se dan muy rápidamente. Por ejemplo, las nuevas tecnologías permiten la descarga de música, video y libros, que en un comienzo constituían gran parte de los envíos.

En el ámbito nacional, el comportamiento es muy similar, aunque hay que reconocer que existe un rezago aún en los países en desarrollo.

Complementando el cuadro de mayor complejidad del sector, se tiene la presencia de operadores privados que, atraídos por el potencial económico, de los negocios postales e incentivados por modelos cada vez más favorables al emprendedor privado, se instalan y se multiplican en segmentos específicos del mercado postal, sobre todo aquellos más lucrativos, donde el operador público obtenía tradicionalmente resultados positivos para financiar la prestación del servicio universal.

El sector postal está muy lejos de desaparecer. Sin embargo, su transformación es una realidad. Los paquetes constituyen gran parte de los envíos, lo que en el ámbito internacional requiere una mayor eficiencia y colaboración con la aduana y demás autoridades involucradas en el proceso. En el ámbito nacional requiere mayores inversiones y modificaciones de formas de trabajo a fin de asegurar la entrega oportuna de los envíos, requisito muy importante para el comercio electrónico.

## 1.2.2

### *Las principales tendencias mercadológicas para el Sector*

Según los datos compilados por el estudio "Correos 2005", proyecto iniciado en 1995 por la Unión Postal Universal conjuntamente con el Banco Mundial, los operadores designados trataron aproximadamente 496 mil millones de correspondencias y 5 mil millones de encomiendas en 1997, con ingresos de aproximadamente 200 mil millones de USD. Para 2015, se tuvieron 320 mil millones de envíos de correspondencia y casi 8 mil millones de encomiendas, con ingresos de 344 mil millones de USD. El estudio estimaba tasas de crecimiento anuales del 2,4% y 5,0%, respectivamente, para cartas y encomiendas. Es evidente que el estudio no consideró el efecto de las nuevas tecnologías en el sector postal.

De acuerdo a las estadísticas de los años recientes, los envíos de correspondencia han disminuido en forma importante. Sin embargo, la tendencia negativa se ha frenado, mientras que para las encomiendas continúa creciendo. A pesar de las nuevas tecnologías de comunicación, el volumen de los envíos de correspondencia aún puede ser considerado interesante, considerando que la mayoría de estos envíos son pequeños paquetes.

El efecto inverso que ocurre en el sector de encomiendas se explica si consideramos que recibe un gran impulso procedente del comercio electrónico tanto en el ámbito nacional como internacional.

En otro estudio de la UPU y del Banco Mundial (Redirecting Mail: Postal Sector Reform, 1996), el perfil del tráfico de correspondencia doméstica en el mundo, de acuerdo con la naturaleza del remitente, tenía su origen fuertemente concentrado en organizaciones y su destino fuertemente concentrado en domicilios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Origen Destino	Particulares	Empresas/ Instituciones	Total
Particulares	10%	60%	70%
Empresas/ Instituciones	5%	25%	30%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>85%</b>	<b>100%</b>

Se puede afirmar que los envíos generados por organizaciones se han incrementado desde ese estudio, en detrimento de los envíos generados por particulares.

En este aspecto, la industria mundial de servicios postales pasa por importantes transformaciones estructurales derivadas de la introducción de nuevas tecnologías de la información, que han modificado los hábitos de consumo de la población. Aunque la participación del servicio postal sea decreciente en la composición estructural del mercado de comunicaciones, en el mercado de transporte de mercancías su participación es mayor, acercando los productos a los consumidores finales. Además, el empleo de nuevas tecnologías no ha provocado una inmediata y total sustitución de las actividades de correo, sino una convivencia con sentido de complementariedad.

Las estadísticas de la UPU constatan que el mercado de correspondencia ha frenado su tendencia decreciente. Si bien es cierto que cada año se manejan menos envíos de correspondencia, esos son más pesados que antes. Si a finales del siglo anterior se tenía un promedio mundial de 40 envíos por kg, para 2017 se estiman siete envíos por kg.

La influencia de Internet, y sus diversas aplicaciones, constituyen el más reciente desafío del sector. La discusión ya no reside en la existencia o no de impacto en el mercado postal, sino en la dimensión del impacto. De forma sumaria, podemos verificar la existencia de diferentes puntos de vista sobre la cuestión, todas ellas evaluando el papel del operador designado en ese nuevo escenario del sector, cada vez más caracterizado por el tratamiento de negocios, competencia directa, competencia tecnológica e internacionalización de las actividades de correos.

El primer punto de vista argumenta que la actividad postal es necesaria en el contexto mundial y que el tráfico, si bien se reducirá, en algún momento se volverá estable, a pesar del desarrollo de las telecomunicaciones, y especialmente de las distintas aplicaciones electrónicas. Se admite que la participación relativa del sector postal en el mercado de comunicaciones será decreciente, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías que surgen en abundancia. Sin embargo, se afirma que las nuevas tecnologías no son accesibles a todos y que, por esa razón, los Correos no están amenazados; al contrario, presentan un importante elemento diferencial en relación con los otros medios, que es la gran extensión de su red de atención y de distribución. En este punto, el servicio postal universal adquiere mayor importancia.

El segundo punto de vista afirma que las actividades de los Correos disminuirán, no sólo porque las tarifas de los otros medios se reducirán, sino también porque los operadores privados son más ágiles en la atención al mercado. Además de eso, la no-realización de inversiones los convierte en incapaces de absorber el crecimiento del tráfico y que los operadores designados no son económicamente sostenibles sin el privilegio del monopolio.

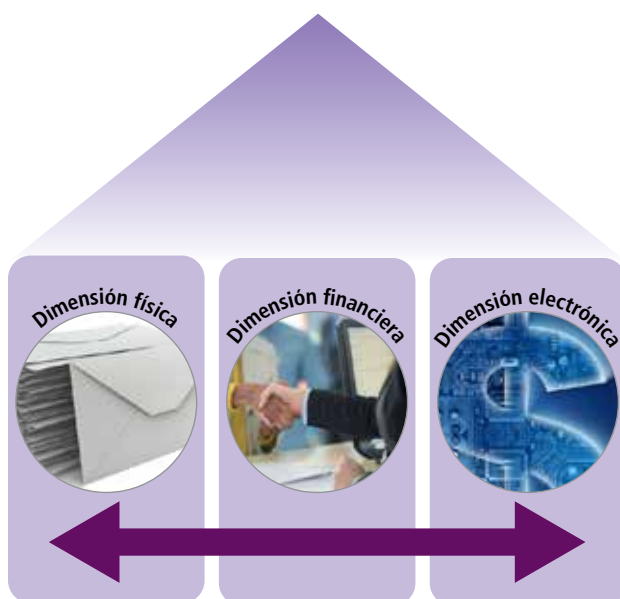
Otra posición considera que el Correo se complementa con las nuevas tecnologías, dando lugar a nuevos servicios postales. Esta complementariedad hace que los servicios postales adquieran mayor importancia, como lo muestra el comercio electrónico, donde los servicios postales son fundamentales para completar el ciclo, al llevar a cabo la entrega final del envío.

Esta oportunidad también genera retos importantes. Los medios de entrega tradicionales ya no son suficientes para cubrir las necesidades de la sociedad actual. Los Correos deben reinventarse a fin de modificar sus redes, hasta hoy diseñadas para cartas, así como sus formas de trabajo y comercialización.

De la misma forma que muchos vaticinaron el fin de los servicios postales, cuando surgieron la telegrafía, la telefonía y el fax, se han lanzado desde hace años, mensajes en el mismo sentido. Sin embargo, así como los correos fueron capaces de no solo de enfrentar la amenaza naciente, sino también de incorporar los avances de la época a su conjunto de actividades con el ofrecimiento de nuevos servicios a la sociedad, y la utilización de estas tecnologías en su operación, la amenaza de las nuevas tecnologías se ha transformado en oportunidad para los operadores.

El sector postal enfrenta hoy en día una situación semejante, al enfrentarse nuevamente con vaticinios de obsolescencia y extinción. Y, de hecho, una nueva posición ya se percibe por parte de diversos operadores designados en la forma del lanzamiento de una nueva plataforma de servicios postales electrónicos.

Por otra parte, es importante destacar que el servicio postal actual tiene tres dimensiones: Física, financiera y electrónica,



En la actualidad, los servicios postales tienen tres dimensiones

Estas tres dimensiones permiten a los Operadores designados prestar servicios acordes a las necesidades de la población actual.

La dimensión física, que cada día se transforma para la entrega de envíos más pesados y no necesariamente cartas, sigue siendo un pilar muy importante.

La dimensión financiera permite a los operadores designados prestar servicios complementarios con los físicos, además de aprovechar su gran capilaridad y coadyuvar la bancarización de la población, y específicamente, lograr avances importantes en temas como la inclusión financiera de la población.

La dimensión electrónica es más importante cada día, permitiendo a los operadores designados mejorar la calidad de sus servicios, así como prestar modernos servicios para la sociedad actual.

Esta transformación no es la negación del correo tradicional sino más bien una alternativa de evolución del sector sin romper las conquistas alcanzadas hasta el presente. Si el correo convencional está fuertemente basado en la concatenación de procesos y actividades en una amplia red en el mundo real, los nuevos servicios postales permiten alinear junto a esta infraestructura física una nueva infraestructura digital fuertemente apoyada en el empleo intensivo de recursos de tecnología de información.

De forma semejante a la infraestructura física, que es una gran plataforma de donde se derivan los diferentes servicios de correos, la infraestructura digital permite la derivación de diversos servicios, algunos completamente nuevos y otros que ya existen.

Los servicios financieros permitirán la implantación o expansión de toda una familia de servicios como transferencia de fondos, pagos de cuentas, recepciones de pensiones y vale postal, entre otros.

Sin tratar de mencionar todo el conjunto de las nuevas posibilidades, destacaremos algunos grandes segmentos potenciales de los nuevos servicios:

- a. **Logística:** desarrollo de una solución para grandes clientes que necesitan de una mejor distribución de envíos (productos y piezas) entre unidades internas o entre ellas y terceras personas (representantes, revendedores, consumidores) aprovechando las infraestructuras y medios físicos del Correo.
- b. **Certificación:** transposición para el mundo virtual de la credibilidad de los servicios postales en el sentido de autenticación de los mensajes y transacciones que hoy son vulnerables y no pueden, cuando es necesario, presentar un carácter de comprobación para cuestiones legales.
- c. **Mensajes:** desarrollo de toda una nueva familia de servicios de comunicación, de la cual se destaca, entre otros el correo híbrido, que constituye la posibilidad de que los operadores postales desarrollen interfase digital para sus clientes, ofreciendo servicios de valor añadido (impresión personalizada, colocación en sobres, confirmación de entrega) además de la entrega física propiamente dicha.

Debe recordarse que las tres infraestructuras (física, financiera y electrónica) no están dispuestas de forma aislada; al contrario, se unen para explotar todo el beneficio de esa unión. Si fueran conformadas de forma desvinculada no podrían alcanzar una importante sinergia y constituirían apenas recursos convencionales sin la posibilidad de concretar importantes diferencias de mercado.

Se debe destacar que sola una red electrónica no representa un significativo elemento comercial diferencial para el servicio postal, con la excepción de la cobertura geográfica de los correos. En este modelo los Correos se restringirían a actuar en un segmento en el que ya existen otros prestadores de servicios, como por ejemplo aquellos proveedores de Internet.

Sin embargo, la discusión sobre el futuro del sector frente a la amenaza de nuevas tecnologías gana cada día nuevos elementos y ya es posible vislumbrar la formación de un consenso sobre un claro cambio mercadológico en el sector. La ilustración a continuación permite ejemplificar las transformaciones mencionadas sin que, no obstante, signifique que ellas estén limitadas a los segmentos mencionados:



Los segmentos mencionados en la ilustración reflejan, en forma aislada o conjuntamente, el efecto de transformación en tres dimensiones básicas del sector:

- Integración:** el sector postal pasa cada día más de ser una actividad restringida a los límites políticos de una nación a pertenecer a un mercado globalizado.
- Diversificación:** a partir de una misma infraestructura existente y con la mayor incorporación de tecnologías, surgen nuevas posibilidades de prestación de servicios que mejoran la utilización de la capacidad instalada y permiten una mejor participación en el mercado.

- Posicionamiento:** un nuevo tratamiento de los servicios postales que dejan de ser considerados únicamente como un flujo de actividades operativas, para ser vistos como parte componente de una cadena de valor que se ubican entre productores y consumidores, gobierno y ciudadanos.

La diversificación de servicios es un tema importante para los operadores designados que han alcanzado buenos resultados financieros. A medida que se prestan nuevos servicios, el porcentaje de los ingresos derivados de los servicios de correspondencia se reducen, como se puede observar en la siguiente tabla, de acuerdo a los informes anuales (2016) de los operadores designados de esos países:

Países	Porcentaje de los ingresos totales
Finlandia	34%
Francia	47%
Gran Bretaña	44%
Países Bajos	55%
Alemania	17%
Italia	12%

Se puede observar en estos ejemplos que inclusive en países que adoptaron una estrategia bastante agresiva de expansión territorial y de diversificación de los servicios, los envíos de correspondencia aún representan una importante porción de los ingresos totales, salvo en aquellos casos donde se ha transformado al operador designado en una empresa de transporte o financiera.

La diversificación de servicios es una solución para la obtención de nuevos ingresos. Sin embargo, los nuevos servicios sólo serán viables si el operador designado goza de prestigio y calidad en sus servicios básicos.

### 1.2.3

#### *Las principales tendencias institucionales para el Sector*

La convergencia de todos los factores comentados anteriormente no es soportada por el modelo institucional tradicional, basado en premisas que ya no son necesariamente válidas en la realidad actual, como la del operador único en el mercado, ausencia de competencia y baja necesidad de innovación.

Actualmente, la Unión Europea se destaca por la fase avanzada en la concepción de un nuevo modelo. Se tomó la decisión de considerar al territorio de la Unión como un mercado postal único, con la transformación del tráfico internacional en tráfico doméstico



y la libre competencia entre los operadores. Los principales fundamentos del modelo actual están contenidos en las Directivas 97/67/CE, 2000/39/CE y 2008/6/CE de esta Unión, mediante las cuales se estableció un mercado interior de servicios postales, y que en lo principal se refieren a la apertura de la competencia de los servicios postales, el ritmo de implementación de los cambios propuestos, entre los que está la separación de las funciones operadora y reguladora, ésta última a cargo de un ente independiente. Es importante destacar la cautela con la que se condujo la apertura del mercado europeo a la competencia, cuyos primeros pasos concretos se remontan a 1992 con la publicación del *Libro Verde sobre los servicios postales y que culminó el 31 de diciembre de 2012*.

En la Unión Europea ya fueron dados pasos concretos para la apertura del mercado postal europeo a una mayor competencia, en un plazo de 20 años después de la publicación del libro verde:

Los aspectos más relevantes de la legislación postal europea son:

### **Servicio universal**

garantizar al público general el derecho a un servicio postal de una calidad determinada, prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles y, para ello, garantizar que los puntos de contacto y de acceso tengan en cuenta las necesidades de los usuarios y que el servicio universal quede garantizado al menos cinco días laborales por semana (incluyendo una recogida y una entrega por día).

Cada país de la UE debe asegurarse de que la prestación del servicio universal responda a los siguientes requisitos:

- ofrecer un servicio que garantice el cumplimiento de los requisitos esenciales;
- ofrecer a los usuarios en condiciones comparables un servicio idéntico;
- sin discriminación de ningún tipo;
- sin interrupción ni suspensión, salvo en casos de fuerza mayor;
- evolucionar en consonancia con los avances técnicos, económicos y sociales, así como con las necesidades de los usuarios.

### **Competencia**

La Directiva prohíbe a los gobiernos nacionales otorgar o mantener en vigor derechos especiales o exclusivos para el establecimiento y la prestación de servicios postales.

### **Concesión de licencias**

Los países de la UE pueden recurrir a procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales, para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales (incluidas la confidencialidad de la correspondencia y la seguridad de la red al transportar productos peligrosos) y asegurar la prestación del servicio universal.

### **Tasas**

Las tasas de cada uno de los servicios que formen parte de la prestación del servicio universal deben:

- ser asequibles y posibilitar a todos los usuarios, independientemente de la situación geográfica y teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas, el acceso a los servicios;
- fijarse teniendo en cuenta los costes y de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del servicio universal.

### **Calidad del servicio**

Con el objetivo de garantizar un servicio postal de buena calidad, se deben fijar y publicar las normas de servicio en relación con el servicio universal. En particular, las normas se centrarán en los plazos de expedición, la regularidad y la fiabilidad de los servicios.

En el caso de los servicios entre países de la UE, la Directiva establece que:

- el 85% de los envíos de la categoría normalizada más rápida deben entregarse en un plazo de tres días desde la fecha de depósito, y
- el 97% en un plazo de cinco días desde la fecha de depósito.

Se exige a los países de la UE que adopten una serie de medidas, entre otras:

- establecer normas de calidad para el correo nacional y garantizar que sean compatibles con las establecidos para los servicios entre países de la UE;
- notificar sus normas de calidad a la Comisión Europea, que las publicará de la misma manera que las normas para los servicios entre países de la UE;
- garantizar que todos los proveedores de servicios postales apliquen procedimientos de reclamación transparentes, sencillos y económicos.

## Autoridades nacionales de regulación

Cada país de la UE debe designar una o más autoridades nacionales de regulación, jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de los operadores postales. Los países que mantengan la propiedad o el control de empresas de servicios postales deben asegurarse de que exista una separación estructural efectiva entre la función reguladora y las actividades conexas a la propiedad o al control.

Una de las características del mercado postal europeo es la supresión de todas las áreas de servicios reservados.

Es importante comprender la experiencia europea en cuanto se pasó de mercados nacionales con monopolios y con niveles de regulación distintos a un mercado liberalizado con regulación similar.

El caso de la Unión Europea debe servirnos de ejemplo, en cuanto a la cautela de la liberalización total del mercado postal.

Existen países que han sufrido en carne propia los embates de una liberalización indiscriminada del mercado, sin planificación alguna, y sin tomar en cuenta las necesidades del Operador designado, que debe asegurar el Servicio Postal Universal para todos los habitantes. La consecuencia más visible de la combinación de los movimientos en el mundo postal han sido las adquisiciones y alianzas entre operadores de correos en el mundo. Empresas estatales o privatizadas, principalmente de Europa, han realizado adquisiciones o alianzas con operadores privados para la explotación más agresiva de segmentos específicos de mercado, como por ejemplo el correo expreso internacional.

Otros operadores designados han buscado la celebración de alianzas con otros operadores designados consideradas vitales para el establecimiento de socios mundiales en determinados servicios.

La intención subyacente a todo ese movimiento es la preparación para que estos operadores, antes restringidos a los mercados domésticos, pasen a actuar a escala global, como ya se da en otros sectores como el de telecomunicaciones, energía, servicios bancarios entre otros.

Aunque no se puede identificar una tendencia clara en la consolidación de un modelo único para el sector postal en el mundo, lo que tampoco sería deseable frente a la diversidad de realidades nacionales y regionales, es posible enumerar algunos principios donde existe consenso en el ámbito de la comunidad de países integrantes de la Unión Postal Universal.

### a. Separación entre regulación y operación:

En un mercado con múltiples operadores postales, se hace necesaria la existencia de las funciones de disciplinar, regular, fiscalizar y arbitrar el mercado postal, con jurisdicción sobre todos los operadores. Históricamente, los Gobiernos habían ignorado la existencia

de operadores privados además de los correos estatales, de forma tal que la acción de regulación había tenido como objeto específico y único el correo oficial y no la totalidad del mercado postal. La mayor complejidad del mercado pasa a exigir la acción reguladora del Estado a todos los actores, principalmente en defensa de los intereses y derechos de los usuarios/clientes.

### b. Universalización de los servicios:

es un aspecto fundamental y se refiere al acceso físico y económico a un conjunto básico de servicios que debe ser garantizado a la sociedad por parte del Estado. Los servicios postales ya cuentan con indicadores satisfactorios de amplitud, pero, a partir de la llegada de la competencia del sector, así como a la reducción de volúmenes por sustitución tecnológica, existe el riesgo de una disminución de dichos indicadores, en caso de que los Gobiernos no establezcan mecanismos para resguardar y expandir los avances ya alcanzados.

### c. Coexistencia de intereses públicos y privados:

empresas controladas por el Estado y empresas privadas pasan a convivir en el sector. En algunos momentos compiten entre sí, en otros celebran acuerdos y alianzas, sin embargo, deben mantener responsabilidades, obligaciones y papeles diferentes en el sector, los cuales deben ser establecidos por instrumentos legales, fiscalizados por un organismo regulador del mercado.

### d. Competencia:

introducción progresiva de la competencia y reducción gradual de los monopolios. Como hemos mencionado, debe ser una evolución bastante cautelosa, de forma tal que permita preparar especialmente al operador designado para la actuación en un mercado abierto a la competencia. La razón de la cautela no es la defensa corporativista del operador designado, sino la preservación del acceso a los servicios universales, los cuales están a cargo de ese operador. Dadas las características de los servicios universales, se necesita un período de transición para que el operador estatal realice las transformaciones organizativas necesarias para convertirse en un operador moderno, ágil y tecnificado, capaz de obtener resultados positivos, en mercados competitivos rentables, con vistas a financiar la prestación del servicio universal, o bien determinar mecanismos alternos de financiamiento.

### e. Modernización de los operadores estatales:

la necesidad de que los tradicionales servicios postales de gobierno pasen por transformaciones organizativas y comerciales a fin de orientarlos al mercado. En este punto, aunque ya se tienen experiencias exitosas al respecto, se puede afirmar que no existe una tendencia mundial de privatización de las empresas estatales de correos. Como

alternativa, de manera bastante generalizada, los Gobiernos están prefiriendo dotarlas de una mayor flexibilidad administrativa y profesionalización de la gestión, teniendo como contrapartida el compromiso de la obtención de resultados.

- f. Tecnología:** grandes montos de inversión deben ser destinados a la modernización de la infraestructura operativa, además de la incorporación de nuevas tecnologías para agilizar la operación, no solo con el objetivo de aumentar la productividad, y la calidad del servicio, sino también para el perfeccionamiento y el desarrollo de nuevos servicios para el cliente y para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector.
- g. Integración regional y global:** permitirá que los operadores postales, tanto privados como oficiales, extiendan su referencia de mercado más allá de las fronteras nacionales, alcanzando mercados regionales y globales. Si por una parte esa tendencia abre nuevos mercados para los operadores de un país, por otra también trae la posibilidad de que operadores de otros países vengan a actuar en el mercado nacional en aquellos nichos de mercado más lucrativos.

Esa nueva dimensión de mercado demandará que los operadores rompan con varios paradigmas (ejemplo: alianza con un operador en la prestación del servicio universal y competencia con ese mismo operador en los servicios en que compiten), y desarrollen nuevas habilidades organizativas (ejemplo: estrategia de mercado y desarrollo de nuevos servicios).

- h. Responsabilidad ecológica:** Los servicios postales tienen una importante huella de carbono. Es necesario que los operadores postales evolucionen en este sentido y apliquen métodos de trabajo y tecnologías amigables con el ambiente.

Resulta difícil, por lo tanto, describir el inicio de este círculo vicioso, ya que esa secuencia de hechos se autoalimenta constantemente. Sin embargo, solo con miras al tratamiento del problema, se toma como referencia inicial la situación de baja calidad de los servicios postales de un país, ofrecidos por el Estado, ya sea por un organismo ligado directamente al Gobierno o por medio de una organización separada de la estructura directa central, pero ligada a ella por vínculos de propiedad, tutela y supervisión.

Servicios postales de baja calidad no estimulan a los clientes a buscar al operador designado para satisfacer sus demandas de comunicación y de apoyo a sus transacciones comerciales y financieras. Para huir de la deficiencia en la calidad del servicio, los clientes pueden buscar alternativas en el propio sector postal, por medio de la contratación de servicios de otros operadores que compiten directamente con el operador designado.

En algunas circunstancias la alternativa es buscada fuera del sector postal con la sustitución de los servicios por formas equivalentes y en algunos casos, con ventajas de calidad y costo.

El segmento más sensible a la sustitución es el de mensajes que sufre la competencia directa de las nuevas tecnologías de comunicación.

La consecuencia de la baja calidad del servicio es la disminución del tráfico postal, tomando en cuenta aquí principalmente el volumen de envíos tratados por el operador oficial. La disminución puede ser verificada en ritmos diferentes en los distintos segmentos de mercado, de acuerdo con el perfil del cliente, con la existencia de otros operadores y con el nivel de penetración de las nuevas tecnologías de información. Tomando como referencia el grado relativamente elevado de acceso a equipos de cómputo y teléfonos inteligentes, cuyos costos de adquisición y operación los han vuelto accesibles a gran cantidad de personas físicas y jurídicas, la sustitución de mensajes susceptibles de ser absorbidos por este medio de comunicación puede ser bastante rápida, con resultados perceptibles en el corto y mediano plazo.

Como consecuencia de la disminución del tráfico postal tenemos la deterioración de la condición económica y financiera del operador oficial que, contando con volumen decreciente de ingresos para enfrentar los costos de su operación, pasa a presentar crecientes dificultades en el equilibrio financiero. Aquí es importante destacar que el operador designado, responsable por la universalización de los servicios postales, se diferencia de forma significativa de los otros operadores en la gestión de sus recursos. Mientras que el operador designado surgió como resultado de una política pública, como es la prestación del servicio universal, el operador privado tiene solamente fines de lucro, por lo que al enfrentar una situación desfavorable de mercado de pérdida

## 1.2.4

### *La necesidad de cambios en el Sector*

En muchos países, los operadores designados no han conseguido las condiciones adecuadas para administrar esa nueva complejidad del sector. Como resultado, muchos de ellos se encuentran aprisionados en un círculo vicioso.

Evidentemente muchos y diferentes pueden haber sido los caminos y razones que llevaron a esos operadores designados a convertirse en rehenes de la situación en que se encuentran actualmente, de la cual difícilmente podrán desprenderse sin una acción que de forma planificada y coordinada, trate de enfrentar las raíces estructurales determinantes de las circunstancias, sin dejarse ilusionar con alternativas fáciles que sólo se detienen en la superficie de los problemas, incapaces de distinguir efectos causales y efectos resultantes: privatización, concesión, etc. .

de sus ingresos, cuenta con flexibilidad y agilidad necesarias para ajustar su base de costos según sus evaluaciones y decisiones. Al no tener la obligación de prestar el servicio postal universal, el operador privado puede optar por abandonar mercados no lucrativos, cerrar agencias de atención, dedicarse sólo a clientes corporativos y no continuar prestando aquellos servicios que no le proporcionan el retorno económico deseado.

En cambio, el operador designado, con el mandato de prestar el servicio universal, no puede dejar de prestar el servicio en zonas deficitarias, no siempre puede cerrar puntos de servicio que no dan ganancia ni inclusive desactivar servicios que son deficitarios. El operador oficial debe además utilizar sus ingresos en el mantenimiento o ampliación de su estructura de prestación de servicios y el consecuente reflejo en los diversos elementos de su composición de costos.

Continuando en la cadena de efectos, se tiene las bajas inversiones en el operador designado. El Gobierno, en su carácter de propietario/gestor, en gran cantidad de países aporta recursos económicos, aunque cada vez menos, para promover el equilibrio presupuestario, económico y financiero del operador encargado de la universalización de los servicios postales.

En esas circunstancias, el Gobierno también es la principal fuente de los recursos necesarios para la realización de las inversiones necesarias para la prestación de los servicios de correos. Si el operador designado se encuentra en crónico desequilibrio de sus cuentas, difícilmente el Estado estará propenso a destinar recursos adicionales para financiar inversiones, pues ya aporta recursos para sus operaciones cotidianas y no cuenta con la garantía de que las inversiones podrán revertir de forma concreta la situación deficitaria.

Se sabe bien que destinar recursos en inversiones de forma indiscriminada puede provocar impacto sólo en la vertiente de los costos, sin la necesaria equivalencia en la vertiente de los ingresos. En vez de una solución, las inversiones de baja calidad pueden agravar el desequilibrio ingresos-gastos del operador designado, que pasa a demandar mayores subsidios del Estado, el cual enfrenta normalmente menores disponibilidades de recursos fiscales y mayores prioridades en otros campos como salud, seguridad, educación, etc. Por lo tanto, las posibilidades de perpetuación de ese modelo no son reales.

Otra perspectiva viene de los agentes del mercado financiero, fuente de financiación de los proyectos de desarrollo. Los organismos de financiación de proyectos adoptan una postura de evaluar el destino de los recursos, ya sea desde la óptica de garantía y retorno económico de la inversión (óptica privada), o desde la óptica de la destinación y beneficio social de la inversión (óptica pública).

El sector postal está plenamente especializado en encuadrarse en ambos aspectos por el potencial de negocios y por el valor social derivados de los servicios prestados. Sin embargo, en una situación de deterioro el operador designado conseguirá difícilmente acceso facilitado a líneas de financiación. Al contrario, las exigencias serán mayores y las garantías requeridas también serán superiores. De esta forma, la obtención de los recursos financieros para la financiación de los proyectos de mejora y expansión de la infraestructura postal queda bastante comprometida.

En fin, la ausencia de las inversiones adecuadas impide la renovación, recuperación y ampliación de la infraestructura instalada y también, la revisión de los métodos y procesos operativos, alimentando la declinación de la calidad de los servicios.

Gráficamente podemos representar ese proceso de deterioro de los servicios postales inmersos en el círculo vicioso explicado de la siguiente forma:



Ese círculo vicioso se perpetúa de forma indefinida en una espiral descendente, hasta que una crisis se instala en el sector postal del país, llamando entonces la atención de las autoridades de Gobierno responsables por la garantía de la prestación del Servicio Postal Universal a la sociedad.

Si las crisis representan una oportunidad de resolver problemas históricos y estructurales, ellas también pueden constituir un campo favorable para medidas precipitadas, con riesgo de empeoramiento de la situación.

Por lo tanto, será mejor que nos anticipemos a ellas, mientras se cuenta con tiempo y alternativas menos traumáticas que aquellas adoptadas cuando el problema se manifiesta de forma plena.



La reforma postal consiste en un conjunto organizado de esfuerzos, por medio del cual toda la sociedad, encabezada por el Estado y con participación del operador designado, trata de definir un nuevo modelo de prestación de servicios postales del país, capaz de satisfacer las necesidades de los individuos y sostener el desarrollo de la nación a corto, mediano y largo plazo.

## 1.3

### Fundamentos y nociones principales en los servicios postales

Aunque muy presente en el día a día de todos, la gran mayoría de las personas no conoce la extensión del Sector Postal y de los servicios que este presta.

Las facetas más comunes, que son la oficina de correos y el cartero, son puntos opuestos de un proceso largo y complejo que permite la relación segura entre un remitente y un destinatario. De esta forma, se hace necesario tener presente la real naturaleza de ese sector que, tomando en cuenta apenas su dimensión, ya es considerado extenso e intrincado.

Para ello, en el ítem 1.3.1 se describen los principales componentes de la industria postal en su conjunto, mientras que en el ítem 1.3.2 se tratan los elementos fundamentales de los servicios postales y especialmente, en el ítem 1.3.3 los servicios postales universales. Concluyendo el numeral, en el ítem 1.3.4 se hacen reflexiones sobre la función del Estado como agente para garantizar la existencia de los servicios postales, en la medida de las necesidades reales de la sociedad.

### 1.3.1

#### La Industria Postal

Según estadísticas del año 2015 publicadas por la Unión Postal Universal (UPU), el segmento de correspondencia en el mundo representa anualmente un volumen de 320 mil millones de envíos, de los cuales 317 mil son envíos nacionales y 3 mil son internacionales. El total del segmento de encomiendas en el mundo es de aproximadamente 8 mil millones de objetos.

Para permitir el flujo de ese volumen, el conjunto de las administraciones postales constituye una red integrada por más de 690 mil oficinas postales permanentes. Trabajan en las agencias postales y en las demás unidades operativas y administrativas de los correos un contingente de aproximadamente 5,3 millones de personas.

Toda esa infraestructura representa ingresos anuales de aproximadamente 340 mil millones de USD, de los cuales el 41% son generados por el segmento de correspondencia, el 21% por encomiendas y servicios de logística, el 16% por servicios financieros y el 22% por otros servicios.

En la industria postal, además de los operadores designados, también actúan miles de operadores privados en los más diferentes segmentos del mercado. Aunque la cantidad de ellos sea incomparablemente superior, su presencia es

muy diversa, variando desde pequeñas empresas familiares, con procesos artesanales y operación local, hasta corporaciones internacionales con una intensa aplicación de tecnología y alcance global.

En la actualidad la frontera entre el sector público y el sector privado ha quedado bastante tenue en el sector postal, pues no tan sólo se encuentran diversos vínculos comerciales y operativos entre operadores designados y privados, sino también niveles mayores de entrelazamiento, como la constitución de *joint-ventures* y la privatización de algunos operadores designados.

En varios países en vías de desarrollo se observan diversos movimientos en ese sentido, principalmente en la categoría de acuerdos comerciales y operativos.

Girando en torno de ese conjunto de operadores existen otros innumerables proveedores de productos y servicios que también integran la cadena de valor de los servicios postales. En esta categoría están los prestadores de servicios de transporte, suministradores de tecnología, de materias consumibles y otros artículos de uso en el proceso productivo de los correos.

La longevidad de la industria ha sido garantizada principalmente por el alto grado de integración de las redes de infraestructura entre los diversos países del mundo que, aunque soberanos en la gestión técnica y operativa de sus respectivas redes, se reúnen en torno de la Unión Postal Universal para garantizar un territorio postal único en todo el mundo, capaz de garantizar el libre flujo de una carta, encomienda o valor financiero entre las diversas direcciones de origen y destino en el globo.

Con pocas excepciones en el mundo, los operadores designados para la prestación del Servicio Postal Universal son propiedad de los respectivos Estados. Generalmente ellos presentan una fuerte verticalización de sus cadenas operativas, con una amplia infraestructura instalada en virtud del mandato de universalización del acceso a los servicios postales. Como se verá a lo largo de esta Guía, para financiar el costo de esa onerosa infraestructura, tales operadores normalmente cuentan con algún nivel de servicios reservados (monopolio), como compensación económica para financiar el déficit en la prestación del servicio universal en ciertas áreas geográficas no rentables, inclusive en los países industrializados de América del Norte, Europa y Asia.

De forma general, la industria postal vive en la actualidad un momento de transformación estructural, siendo las dos principales vertientes en discusión la liberalización del mercado y la creación de alianzas entre Operadores designados y privados.

En términos de liberalización como ya se ha mencionado, se tienen diferentes situaciones en el mundo. Algunos países ya eliminaron totalmente

el monopolio, mientras otros aún no han seguido ese camino. Otros, bajo el ejemplo de la Unión Europea, caminan hacia una liberalización gradual, aunque no está totalmente claro si la liberalización total será la meta que va a poder ser alcanzada.

En el campo de la privatización, si bien se tienen algunas experiencias exitosas, se puede decir que la tendencia es mantener el correo oficial bajo la propiedad del Estado, aunque bajo distintas formas de gestión.

El sector postal está relacionado directamente con la economía global e interna. Un crecimiento de la economía genera mayor número de envíos mientras que una contracción de la economía reduce el volumen postal.

### 1.3.2

#### Los Servicios Postales

El acceso a medios de comunicación no siempre fue asumido como un derecho de todos. En la primera mitad del siglo XX, solo una pequeña parte de la sociedad era atendida como merecedora de ese derecho y podía utilizar los servicios disponibles en aquel momento. Con el paso del tiempo y con la evolución de las estructuras sociales y económicas, se logró un consenso sobre la necesidad de que todos los ciudadanos tenían el derecho a beneficiarse con la prestación de servicios de comunicación. El acceso a la comunicación pasó a ser, entonces, un elemento vital para la inclusión social y para el ejercicio de la ciudadanía.

La culminación de ese proceso histórico quedó registrada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1948, que en su artículo 19 declara que:

**“Todos los hombres tienen derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye la libertad de, sin interferencia, tener opiniones y de buscar, recibir y transmitir informaciones e ideas por cualquier medio, independientemente de fronteras.”**

En la segunda mitad del siglo pasado, los países fueron reconociendo cada vez más la necesidad de garantizar el derecho a la comunicación. Actualmente, la mayoría de los Países cuenta, entre sus instrumentos legales fundamentales, con reglamentación específica para determinar, garantizar y proteger ese derecho. Si bien el derecho a la comunicación es amplio y abarca una gran diversidad de variantes, que gradualmente son ampliadas gracias al progreso tecnológico, se puede afirmar que, entre tales posibilidades, las comunicaciones postales se encuentran entre las más importantes, debido a elementos como costo de acceso, densidad de la red de atención, densidad de la red de distribución e interconexión de las redes nacionales en un sistema mundial.

Otro punto relevante, es que el servicio postal, a lo largo de su historia, ha conseguido incorporar a sus procesos operativos y a los servicios ofrecidos, conquistas tecnológicas que, en vez de representar una sentencia de obsolescencia de sus servicios, han permitido a los operadores postales aumentar su eficiencia, ampliar el acceso a los servicios y ofrecer nuevos servicios. Por esa razón, los servicios postales pueden ser considerados como una importante infraestructura para acceder al derecho a la comunicación, no sólo por la naturaleza de su servicio en sí, sino también porque representa un medio para el acceso a recientes servicios de comunicaciones, para sectores de la población que aún no cuentan con acceso a servicios como el Internet.

Ahora bien, los servicios postales no constituyen un bloque monolítico. Al contrario, están divididos en diversos segmentos con perfiles de clientes, mercados, productos y servicios diferentes. El punto común entre ellos es la infraestructura que es compartida por todos, constituida por una amplia red nacional integrada a una gran red mundial. Para que se comprenda mejor este aspecto, se mencionan a continuación algunas grandes familias de servicios que están incluidas en el conjunto de los servicios postales.

- **Correo Tradicional:** abarca el grupo de servicios normales como cartas e impresos, que están relacionados con el sentido de comunicación de mensajes. Como sus contenidos pueden ser convertidos a medios, sufren competencia de otros medios existentes (teléfono, fax, e-mail, EDI, etc.) y, seguramente, por otros medios que surjan en lo futuro.
- **Encomiendas (Paquetes):** servicio de entrega de bienes o mercancías que, por su naturaleza, es difícil contar con tecnología que sustituya el transporte convencional. Gracias a la intensificación del comercio internacional y especialmente del comercio electrónico, este segmento viene expandiéndose y atrayendo la inversión de grandes operadores privados a nivel mundial, los denominados couriers y también las compañías de transporte aéreo y de transporte por carretera.
- **Expreso:** servicio postal expreso destinado a la transmisión de documentos y mercaderías y que será, en la medida de lo posible, el más rápido de los servicios postales por medios físicos, de extremo a extremo en forma urgente, con características de alto valor agregado.
- **Logística integrada:** servicio que responde plenamente a las necesidades de la clientela en materia de logística e incluye las etapas anteriores y posteriores a la transmisión física de las mercaderías y de los documentos.

- **Correo Híbrido:** procesos que combinan las tecnologías de entrega física y de transmisión electrónica de mensajes. El proceso básico puede ser descrito con la generación de la correspondencia por medios digitales, transmisión por vía de redes telemáticas hasta los operadores postales y, finalmente, transformación de la información electrónica en el objeto físico por medio de impresión remota. Es un proceso que presenta mejor facilidad y relación costo-beneficio para los usuarios y para los operadores.
- **Atención:** hasta hace poco tiempo considerada apenas como una etapa del flujo postal, la atención pasa ahora a representar una importante característica del servicio. Inicialmente considerada apenas como una red de captación de objetos para alimentar el flujo postal, el conjunto de puntos de servicio es enfocado hoy como una cadena de tiendas donde también es posible la prestación de servicios no necesariamente relacionados con el flujo postal.
- **Financiero:** Representa todo un conjunto de servicios financieros prestados a través de la amplia infraestructura postal, llegando a su expresión más avanzada con el denominado Banco Postal. Los correos desempeñan un importante papel de prestador de servicios bancarios de bajo costo y constituyen una importante herramienta para la inclusión financiera de la población. Tales servicios abarcan no sólo la simple captación de depósitos y la administración de cuentas corrientes y de ahorro, sino también las operaciones de crédito a las personas físicas. Asimismo, se incluye la recepción de pagos de facturas de servicios públicos – agua, energía eléctrica, gas, teléfono –, transferencia de valores, pago de jubilaciones y pensiones, entre otros.
- **Servicios electrónicos:** servicios electrónicos postales, tales como: el correo electrónico postal, el correo electrónico postal certificado, la marca postal de certificación electrónica, y el buzón electrónico postal, entre otros.

continuo, existen sectores de la población que no cuentan con acceso al servicio, ya sea a la red de puntos de servicio, o ya sea a la entrega a domicilio. Otra parte significativa de la población tiene que trasladarse grandes distancias desde su sitio de residencia para encontrar el punto de servicio más próximo.

Esta situación, confrontada con la aplicación práctica de los derechos fundamentales de los ciudadanos destaca una situación que para muchos parecía superada, en lo que se refiere al papel que debe jugar el Estado para redefinir las reglas de juego.

Las razones que justifican una revisión del papel del Estado en su participación en el sector postal se pueden resumir en que el entorno postal ha venido modificándose de tal manera que ha adquirido una creciente complejidad y hoy nos encontramos ante situaciones totalmente diferentes al entorno que vivía el sector en el pasado, como se pretende ilustrar en el cuadro siguiente:

Aspecto	Antes	Hoy
Monopolio	Pleno (en correspondencia)	Decreciente y mal visto
Operadores	Único (en correspondencia)	Múltiples
Competencia	Casi inexistente	Alta
Clientes	Sin derechos	Exigentes
Innovación	Casi nula	Rápida
Gestión	Empírica	Profesional
Tecnología	Mínima	Necesaria y determinante
Desafíos	Operativos	Estratégicos
Calidad del servicio	Poca importancia	Fundamental

Esta nueva perspectiva de los temas postales obliga a definir un marco de regulación que armonice las vertientes públicas, sociales y empresariales de los servicios postales. A pesar de los cambios relevantes en el ambiente postal, muchos operadores designados del mundo, cuentan con marcos de regulación establecidos en el “antes” y absolutamente anacrónicos e inadecuados al “hoy”.

El primer resultado del desfase entre la situación de derecho y la situación de hecho en el sector postal, es el surgimiento constante de nuevos operadores que pasan a actuar de forma desordenada, sin la existencia de un reglamento mínimo, capaz de por lo menos definir derechos y deberes del Estado, habitante, cliente, operador designado y operadores privados.

La consecuencia es el desequilibrio económico-financiero del operador designado (prestador de servicio universal), pues los operadores privados enfocan su actuación en los nichos de mercados más lucrativos, exactamente donde el operador designado obtiene resultados positivos para compensar la prestación de los servicios en zonas

### 1.3.3

#### Las Obligaciones del Estado

El Estado tiene entre sus funciones principales velar por el respeto del cumplimiento del orden legal que rige a una sociedad. Por esa razón, en la mayor parte de los países, se establecen disposiciones legales para indicar, garantizar y proteger el derecho a la comunicación, considerado como uno de aquellos que pertenecen al conjunto de los derechos fundamentales del ciudadano. La mayor parte de los Estados reconoce por lo tanto en sus marcos reglamentarios, la existencia del servicio postal prestado de forma permanente y continua. Sin embargo, hay que reconocer que, en muchos países en vías de desarrollo, a pesar de la existencia de un servicio postal permanente y

del país, donde el servicio es estructuralmente deficitario, pero que a pesar de eso deben ser prestados por su carácter universal.

Otra consecuencia se da en el cliente-usuario, quien empieza a recibir servicios de mala calidad en virtud de la debilidad del operador designado.

Cerrando la cadena de efectos, tenemos al propio Gobierno que debe tratar de enfrentar un conjunto de problemas como son la insatisfacción de los clientes-usuarios, solicitudes constantes de subsidios por parte del operador designado, así como conflictos entre éste y operadores privados.

Por ende, una omisión del Poder Público en su papel de definir y velar por el marco de regulación, provoca en última instancia una multiplicación de problemas que se prolongan de forma indefinida, hasta que reasuma el control de la actividad y tome las medidas necesarias.

El Módulo V de la Guía trata específicamente el tema de la regulación y brinda las grandes líneas que deben permitir fijar las reglas de juego y los criterios que pueden facilitar la tarea del Estado en materia de regulación del sector postal.

### 1.3.4

#### Los Servicios Postales Universales

Tal y como se verá en el Módulo II de esta Guía, el Servicio Postal Universal representa uno de los bastiones principales de la sociedad para garantizar el derecho a la comunicación y se encuentra entre las obligaciones del Estado. Aun cuando el principio de Servicio Postal Universal ha estado presente desde la creación de la UPU, y constituye la razón de ser de los Correos oficiales, hoy denominados operadores designados, no será hasta la última década del siglo pasado que las circunstancias derivadas a la globalización y a los cambios radicales en el entorno postal, en particular en Europa, que los Gobiernos constataron la necesidad de definir claramente las condiciones y las características del Servicio Postal Universal.

De esta manera, el Congreso de la UPU celebrado en Beijing en 1999, decidió no solamente introducir de manera específica el concepto de Servicio Postal Universal en las actas de la Unión, sino también definir el Servicio Postal Universal (SPU) como el primer objetivo de la estrategia global de la Unión.

El Congreso de Beijing reconoció la necesidad de fijar claramente las condiciones y las normas para la prestación del SPU e hizo un llamado a los Gobiernos, a los Operadores designados, a las Uniones restringidas y a los otros actores del sector postal, para que consagren sus esfuerzos en establecer un marco de referencia que permitiera garantizar la prestación del SPU a todos los habitantes. Las discusiones sobre el alcance de las obligaciones del SPU han sido intensas y siguen debatiéndose como parte de la histórica polémica entre las políticas ligadas a las obligaciones sociales del Estado y a las posiciones de apertura económica.

Las Estrategias Postales Mundiales adoptadas por los Congresos Postales Mundiales de Bucarest (2004), Ginebra (2008) y Doha (2012) confirmaron la importancia vital del Servicio Postal Universal y entre otros, se esperó como resultados de la nueva estrategia mundial, que una mayor cantidad de países hubieran definido el SPU en su legislación, aplicado los criterios y las reglas en materia de acceso, contenido y calidad del SPU, reduciendo así el nivel de exclusión postal. Asimismo, el Congreso Postal Universal de Estambul (2016) incluyó en una de sus metas, *promover el eficaz funcionamiento del mercado y del sector*. A través de la definición y el desarrollo de la obligación de servicio universal.

La necesidad de fortalecer el SPU en los países en desarrollo sigue siendo una realidad. En muchos países aún no se tiene acceso a servicios postales de calidad. Al mismo tiempo, en los países industrializados se tienen discusiones intensas donde los operadores privados, y algunos operadores designados, buscan reducir el alcance del SPU.

Lo interesante de los debates en curso a nivel internacional, es que los Gobiernos no ponen en duda en ningún momento la obligación de prestar el Servicio Postal Universal, ya que, tal y como se explicará en el Módulo II, al firmar las actas de la UPU los países están obligados a prestar un conjunto mínimo de servicios básicos, los cuales están definidos en el Convenio Postal Universal, y por ende, las discusiones se centran principalmente en la fuente de financiamiento que debe tener el operador designado para cubrir los costos de este derecho inalienable de los ciudadanos.

Por lo tanto, una de las principales tareas que corresponderá al Estado es la de definir el alcance y las características del Servicio Postal Universal, como facilidades de acceso, cobertura geográfica y poblacional, calidad y precio. El Convenio Postal Universal establece que para esta definición se debe tener en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.

### 1.3.5

#### Universalización y competencia

A menudo, al iniciar el debate interno en un país sobre la necesidad de regular o de definir las bases del servicio universal, se produce un desgaste a los conceptos de universalización y competencia, ya que ciertos sectores las perciben como un intento de coartar la libertad de mercado y como consecuencia reaccionan negativamente y buscan bloquear las iniciativas en la materia.

Por esa razón, es de gran importancia que, durante el proceso de discusión relativo al tema de la universalización, se tenga presente en todo

momento la obligación ineludible del Estado de garantizar la prestación del SPU, lo que no se opone necesariamente a la competencia en el mercado postal, la cual es una realidad en prácticamente todos los países.

La manera como se va a tratar este tema estará profundamente vinculada con las condiciones geográficas, económicas y sociales de un país, como se ilustra a continuación en tres situaciones hipotéticas:

Concepto	País "A"	País "B"	País "C"
Geografía	Complicada	Media	Favorable
Demografía	Heterogénea	Intermedia	Homogénea
Ingresos per cápita	Bajos	Medios	Altos
Concentración de los ingresos	Alta	Media	Baja
Contexto político	Inestable	Medio	Estable
Modelo jurídico	Inestable	Medio	Estable
Escolaridad	Baja	Media	Alta
Necesidad social	Primaria	Secundaria	Terciaria
Énfasis	Universalización	Equilibrio	Competencia

Este diagrama trata de señalar que los factores determinantes de la ecuación universalización-competencia son externos al sector postal y que el balance de este binomio tiene las siguientes características:

- Especificidad:** la dosificación debe ser específica para un país o región, de acuerdo con las semejanzas de los factores determinantes
- Dinamismo:** permite que en la medida de la evolución económica y social del país también haya reescalamiento de la configuración universalización-competencia
- Objetividad:** brinda elementos cuantitativos que permiten que el responsable de la formulación de las políticas cuente con elementos de análisis para apoyar su decisión

Las tres situaciones propuestas son solo referencias teóricas para la discusión, entre las cuales es posible intercalar una inmensa variedad de situaciones. Corresponderá al Estado encabezar, conjuntamente con el sector postal y la sociedad, una amplia discusión para alcanzar el punto de equilibrio entre universalización y competencia en el sector postal, adecuado al país, de forma tal que consiga ser coherente con la realidad nacional y coadyuve al logro de los objetivos sociales y empresariales del sector.

El Módulo II analizará en detalle las bases para que el proceso de reforma pueda definirse teniendo en cuenta la necesidad fundamental de prestar los servicios universales.

## 1.4

### Contribución del sector al desarrollo nacional

Una cuestión recurrente en las discusiones sobre reforma y desarrollo del sector postal es la baja prioridad que se le concede a este sector, frente a los grandes desafíos económicos y sociales de los Gobiernos en algunas regiones. Subyacente a esta cuestión se encuentra el concepto de que dar prioridad e invertir en el sector postal significa renunciar a realizaciones en sectores como salud, educación, seguridad, habitación, transporte que son también importantes.

En este numeral se busca demostrar que, en vez de competir en atención y prioridad, el sector postal tiene un potencial muy poco explotado y puede incentivar progresos en los otros sectores de la actividad económica.

En el ítem 1.4.1 se presenta al sector postal como uno de los elementos fundamentales de la infraestructura nacional, cuya expansión y modernización son críticas para el desarrollo nacional.

En el ítem 1.4.2 se indica el potencial de contribución del sector para el desarrollo nacional, no solo por las ganancias intrínsecas al sector, sino principalmente por la posibilidad de promover beneficios en otros sectores relacionados con el progreso económico y social.

#### 1.4.1

### Infraestructura de Comunicaciones y la Comunicación Postal

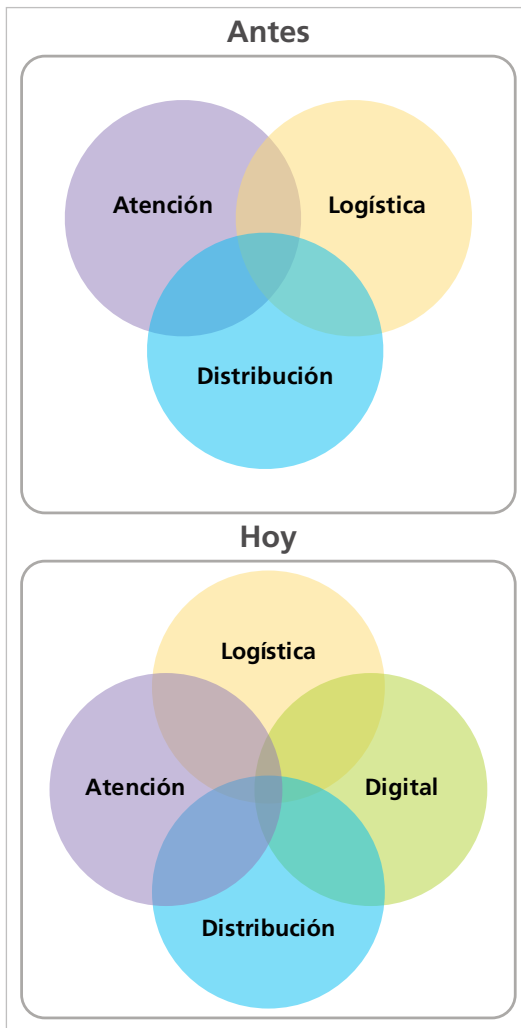
La evolución de la sociedad y de la tecnología han tenido como consecuencia relaciones sociales cada vez más complejas, en las que la coincidencia de tiempo y espacio dejaron de ser requisitos fundamentales en la interacción entre los diversos agentes de la sociedad, aquí considerados en su concepto más amplio.

Actualmente, las facilidades de comunicación inciden en todas las relaciones culturales, políticas, sociales y económicas de un país, constituyéndose en una infraestructura indispensable para las organizaciones sociales modernas. Como ejemplo se pueden mencionar las diversas actividades, con naturaleza económica o no, que tienen su pilar fundamental en internet. Es posible afirmar que, sin los modernos recursos de la tecnología de la comunicación, estas empresas no podrían existir.



Cada día más las empresas, principales expedidoras de envíos, cuentan con medios alternativos para sus necesidades de comunicación.

De esa manera se va dando una modificación en el perfil de la infraestructura instalada del sector, como se presenta en la siguiente ilustración:



En definitiva, la llegada de las nuevas tecnologías de la información ha favorecido una evolución de la infraestructura de producción del sector postal, el cual ha aprovechado esas nuevas posibilidades para diversos propósitos como:

- Incremento de la productividad
- Oferta de nuevos servicios
- Mejoramiento de los servicios existentes
- Adopción de modelos de gestión en tiempo real
- Mejoría de las condiciones de trabajo de los empleados
- Perfeccionamiento de procesos de gestión
- Modernización de los enlaces con la clientela
- Reducción de los costos de operación

## 1.4.2

### *Contribución para el Desarrollo Social y Económico*

Como se ha señalado, las actuales dinámicas social y económica requieren una infraestructura que coadyuve al desarrollo del país. Una infraestructura de comunicaciones inadecuada hace que un país no alcance progresos en su camino hacia el desarrollo. Está claro que el desarrollo aislado del sector de comunicaciones no es suficiente, por sí mismo, para promover el desarrollo integrado de una nación, sino que es necesario atender otros sectores también importantes como educación, salud, seguridad, transporte, habitación, infraestructura urbana, etc., pero también es cierto, que, si el sector de comunicaciones se estanca o funciona mal, puede implicar que los demás sectores tengan grandes dificultades para avanzar.

Aquellos que no están familiarizados con el proceso postal pueden menospreciar la importancia que los servicios postales pueden representar para un país, lo que parece lógico, pues el ciudadano muchas veces ignora que detrás de un buzón o de una Oficina de Correos hay todo un conjunto de unidades (oficinas, centros operativos, vehículos, etc.) articulados en una compleja red que interactúan para la prestación de los servicios.

En definitiva, el Correo tiene un papel mucho más activo que aquel que se le otorga tradicionalmente. Además, de los aspectos que se han citado, los correos en el mundo han logrado desarrollar una gran cantidad de productos y servicios de valor añadido y se han convertido en un importante instrumento para el desarrollo nacional, en la medida que por su intermedio ha sido posible la materialización de varias iniciativas de estímulo al desarrollo, ya sean acciones públicas o privadas. Para demostrar este potencial, vale la pena mencionar algunas situaciones reales:

- a. En un determinado país se adoptó una política pública que buscaba incrementar el ahorro nacional. Uno de los obstáculos más importantes era que una parte mayoritaria de la población no tenía acceso a los servicios bancarios. A partir de una decisión gubernamental, que permitió modificar las condiciones reglamentarias necesarias, el operador designado estableció una nueva variedad de servicios bancarios de bajo costo, lo que permitió incrementar la inclusión financiera de la población, cumpliendo así metas nacionales y fortaleciendo al operador oficial gracias al desarrollo de los nuevos productos postales financieros.

- b. En una región de un país, las condiciones sanitarias inadecuadas y la poca información de los habitantes, tenían como efecto un elevado grado de mortalidad infantil. Esas personas tenían un nivel de ingresos bajo, lo que requería que ellas dedicaran todo el tiempo disponible a actividades económicas, haciendo inviables proyectos de educación formal. Gracias a una alianza con el operador designado, fue posible para las autoridades gubernamentales apoyarse en los carteros de la región para desarrollar una campaña de información y de educación específicas para ese público, reduciendo notablemente los problemas señalados.
- c. Los mecanismos para la exportación en los países en desarrollo son, en la mayoría de los casos, muy complejos, burocráticos y onerosos, lo que los hace inaccesibles muchas veces para la micro, pequeña y mediana empresa. Eso ocasiona que las exportaciones queden muy concentradas en determinados productos, productores y regiones, aumentando la vulnerabilidad del país a las incertidumbres ante las coyunturas internacionales. El Gobierno de un país tomó la decisión de facilitar las exportaciones a través de incentivos a la exportación a las micro, pequeñas y medianas empresas.  
  
Para ello, se diseñó un sistema simplificado de exportación a través de micro, pequeñas y medianas empresas aplicado por el operador designado, el cual se encargó, no sólo del envío de las mercancías, sino también de todo el proceso aduanero. Como resultado, artesanos y pequeñas empresas en localidades distantes, antes sin acceso al mercado internacional, pudieron exportar sus productos.
- d. En otro país, los estudiantes de escuelas públicas enfrentaban un problema crónico ya que los libros de texto suministrados por el Gobierno siempre llegaban con un considerable retraso. Para resolver la cuestión, el operador oficial asumió toda la logística de distribución y a partir de entonces, todos los estudiantes de la enseñanza de escuelas públicas pasaron a recibir los libros didácticos antes del inicio del año escolar.
- e. La penetración del Internet en países en desarrollo sigue siendo baja. Diversas razones se combinan para causar esta situación, entre las cuales se pueden mencionar la baja densidad de la red telefónica, el alto costo de los servicios telefónicos, la falta de competencia entre los proveedores de internet, el alto costo de adquisición de computadoras y los bajos ingresos. Para superar esas difíciles barreras estructurales, el Gobierno de un país aprobó un proyecto elaborado por el operador designado para la instalación de cabinas públicas de Internet en las agencias postales. Además del servicio de correo electrónico gratuito, los ciudadanos tienen acceso a Internet de forma gratuita.

Claro que los ejemplos citados no agotan las iniciativas implantadas o en fase de implantación, y mucho menos el potencial de soluciones que pueden ser encontradas en el sector postal para la materialización de acciones públicas y privadas.

De esta forma, queda bastante claro que los esfuerzos para la reforma postal, para el desarrollo y la evolución del sector, no son solo una solución de problemas sectoriales, sino que son además inversiones para el desarrollo económico y social del país.

En el Módulo IV de la Guía, se dan las bases principales para que el Operador designado pueda ser un Operador eficiente y esté en condiciones de aplicar toda una estrategia de desarrollo a fin de adaptarse a los embates cada vez más fuertes del nuevo entorno mundial.





# Las reformas en el sector postal

## 2.1

### Características de la reforma postal

El tema de la reforma del sector público, no es un tema nuevo para muchos países. Al contrario, en los últimos años muchos Gobiernos han realizado considerables esfuerzos y alcanzado importantes resultados en los campos económico y social. Se destacan las áreas de energía, saneamiento, transporte y telecomunicaciones que en diferentes países han sido objeto de diversas transformaciones, variando en amplitud y profundidad, dependiendo del sector y del país. En este tema se señalan las especificidades del sector postal que no son necesariamente compatibles con el simple traslado de soluciones de otros países, aunque sean exitosas.

En el ítem 2.1.1 se trata sobre el amplio espectro de actores involucrados en el sector y en razón de eso, en el ítem 2.1.2 la necesidad de una clara definición de objetivos de la reforma como marco de referencia para toda la sociedad. En el ítem 2.1.3 se abordan las imprescindibles condiciones políticas para la conducción de la reforma postal y en el ítem 2.1.4 las también indispensables condiciones técnicas para el desarrollo de esta reforma. Concluyendo el tema, en el ítem 2.1.5 se indican las particularidades que deberán ser tomadas en cuenta en procesos de reforma del sector postal.

### 2.1.1

#### *Partes involucradas en la reforma*

Por su naturaleza, los servicios postales inciden en toda la sociedad, cuyos diversos estratos y segmentos son necesariamente afectados por la reforma postal, de forma voluntaria o no. Por ese motivo, uno de los puntos esenciales para el éxito de un programa de transformaciones del sector postal es el compromiso más amplio posible de todos aquellos que serán afectados. Cuando se menciona compromiso, no se desea con ello tocar una idea abstracta. Al contrario, dicho compromiso debe ser organizado de forma tal que genere una participación activa de todas aquellas partes involucradas, teniendo en cuenta los diferentes niveles de responsabilidad que cada una de ellas tiene sobre el sector.

### El Gobierno Nacional

En primer lugar, se debe señalar al Estado, pues a él le corresponde la responsabilidad final de garantizar a la sociedad la existencia de un servicio postal organizado y de calidad, en concordancia con las necesidades del país.

En la responsabilidad de estructuración del sector, corresponde al Estado el liderazgo del proceso de reforma postal ya que la naturaleza de servicio público del sector, especialmente del servicio postal universal, requiere que un trabajo tan importante como la reforma, sea tratado por quien tiene la obligación de entender y conciliar todas las complejidades del sector.

Sin embargo, el Estado debe ser comprendido como un conjunto de actores a los que está más ligada la responsabilidad del sector, como son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En el Poder Ejecutivo se debe buscar la participación de la máxima autoridad del Poder, que es el Jefe del Gobierno, quien normalmente tiene la facultad de proponer iniciativas con carácter prioritario, como son aquellas vinculadas a la cuestión del desarrollo nacional. Además del Jefe de Gobierno, otros importantes sectores del Poder Ejecutivo deben tener un papel activo, comenzando por el Ministerio de Tutela del sector.

### El Ministerio de Tutela y otros Ministerios

En la mayoría de los países, existe un Ministerio específico, que generalmente trata sobre las áreas de correos, de telecomunicaciones y de radiodifusión. En otros países la supervisión de dichas áreas está agregada con responsabilidades en infraestructura u otros servicios públicos, como obras públicas, transporte y energía. Lo importante es reconocer que, independientemente de cómo sea la tutela del sector postal, el Ministerio tutelar (o Secretaría de nivel ministerial) es una parte fundamental en la reforma postal, ya que es el encargado de proponer políticas públicas en materia postal y su falta de compromiso prácticamente condenaría de partida todo esfuerzo de desarrollar el sector.

Junto con el Ministerio de Tutela, otros Ministerios del mismo nivel que también ejercen influencia muy fuerte en los destinos del sector. Comenzando por el Ministerio de Planificación, que en gran parte de los casos tiene la atribución de trazar los grandes planes de desarrollo nacional incluidas las políticas públicas en materia de comunicaciones, además de la elaboración y acompañamiento del presupuesto nacional.

También es necesario señalar el Ministerio de Hacienda, donde son administrados los recursos públicos. Algunos operadores designados ya alcanzaron la autonomía de gestión de sus propios ingresos y gastos, mientras que, en otros, al tener una operación deficitaria, la gestión de los recursos financieros es realizada por el Ministerio de Hacienda o bien altamente fiscalizada por éste.

En algunos países, existen entidades del Poder Ejecutivo dedicados a la modernización del Estado. A menudo, estas entidades alcanzan un nivel ministerial o un nivel muy próximo de los principales centros de decisión nacional.

La importancia no se restringe únicamente a la necesidad inmediata de obtención de fondos para la financiación de la reforma. Al contrario, la sensibilización y la participación de todos los sectores del Gobierno son un importante avance para la consolidación de una visión interna en el Poder Ejecutivo, en entender que el sector postal forma parte de la infraestructura nacional por lo que deberá estar incluido en los programas de desarrollo nacional.

Una comprensión amplia del sector postal por parte del Gobierno es muy importante no sólo en el momento de la reforma postal, sino también en el día a día de las actividades postales, cuando se busca solución a los desafíos económicos y financieros del sector, como, por ejemplo:

- la definición de políticas gubernamentales y sectoriales
- la fijación de presupuestos anuales y plurianuales
- la negociación de precios y tarifas
- la aprobación de proyectos
- la definición de los valores de financiación para el sector

Por lo tanto, es fundamental la participación del Gobierno en la reforma postal, pues al comprender la problemática del sector y las sugerencias que son presentadas para su desarrollo, se mejora de forma significativa el diálogo interno del Poder Ejecutivo y la alineación entre las acciones sectoriales y las acciones gubernamentales.

## El Operador designado

Lógicamente el papel principal para la reforma recae en el operador postal designado para la prestación del servicio postal universal, así como para cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado en tratados internacionales en materia postal. El Operador designado, que, de forma general, está vinculado directamente al Poder Ejecutivo, ya sea bajo la supervisión directa de un Ministerio, ya sea como empresa estatal, por ser propietario de la mayoría de su capital u otra forma jurídica. Con miras a una mejor comprensión, se denomina aquí a dicho operador como "operador designado", independientemente de su condición jurídica, pues el calificativo "designado" se refiere a la misión otorgada por el Estado para en su nombre, cumplir con el compromiso de asegurar la prestación del servicio postal universal.

Al tener el operador designado la misión de prestar el servicio postal universal, no puede ser considerado en igualdad a los operadores privados presentes en el mercado. Al contrario, presenta características especiales que requieren un enfoque diferente al de los demás operadores. No se trata de concederle un tratamiento privilegiado, sino el reconocimiento de una naturaleza más compleja que la de los operadores privados que actúan en el mercado sin los encargos de universalización de los servicios postales.

## Los Trabajadores

Un importante elemento que debe tener participación en todo proceso de reforma es de los trabajadores del sector postal, que en la mayoría de los países se encuentran organizados en sindicatos o asociaciones. En algunos Operadores designados los trabajadores son una de las fuerzas que presionan por cambios en el sector; y en otros, al contrario, tratan de frenar cualquier movimiento de reforma del sector, en gran parte por el temor de que dicha reforma pueda provocar recorte de personal o otros perjuicios para los empleados. Si bien, la participación de los trabajadores de operadores privados sería recomendable, hay que reconocer que ésta es más complicada dada la falta de agrupaciones a nivel sectorial de este tipo.

De cualquier forma, los trabajadores pueden transformarse en grandes promotores de la reforma postal o en grandes adversarios, ya sea dentro de las empresas o fuera de ellas. Por esa razón, desde todos los puntos de vista (ética, transparencia, comunicación, alianza, otros) los trabajadores deben participar y estar comprometidos con el proceso de la reforma postal.

## El Poder Legislativo

La estructuración del sector, las normas que señalan específicamente las obligaciones del Estado en materia de servicios postales, así como las normas que fijan las reglas de juego en el mercado para la prestación de los servicios sin que se afecten las obligaciones de servicio universal, fundamentan las reformas y la modernización del sector por medio de disposiciones legales emitidas por ley en el Congreso Nacional. Por lo tanto, la participación y el compromiso del Poder Legislativo es de vital importancia para el éxito de la reforma postal. De nada serviría una buena propuesta sin que cuente con el perfecto entendimiento y el apoyo de los responsables de la elaboración y aprobación de los instrumentos legales que además de ser los medios de legalización de las propuestas, son también los grandes símbolos de los esfuerzos de transformación. Es común la existencia en el Poder Legislativo de dos cámaras (Senado y Cámara de Diputados o Asamblea) y de comisiones específicas de estas cámaras, integradas por los congresistas, con el objetivo de realizar análisis técnicos de los textos legales antes de ser sometidos al plenario, como por ejemplo una Comisión de Comunicaciones. En este caso resulta importante el compromiso de esta comisión, pues será quien tendrá grandes posibilidades de formar la opinión de todo el conjunto de los integrantes del Poder Legislativo.

## El Regulador Postal

En algunos países ya existe una entidad gubernamental encargada de regular la prestación de los servicios postales en el país. A menudo fueron creados sin contar con instrumentos legales que consideraran la totalidad del sector, por lo que el ámbito de su autoridad se limita al Operador designado. Puede ser una dependencia del ministerio de tutela o un órgano separado administrativamente de éste. Es importante, cuando exista, su participación, ya que es el órgano encargado de asegurar que los servicios postales se presten de acuerdo al marco legal existente, así como para proteger los derechos de los usuarios/clientes del sector postal.

## Otros Grupos de Intereses

A pesar de que el Poder Legislativo constituye la gran institución representativa del interés popular, la complejidad social de la actualidad hace que se encuentren una diversidad y una pluralidad de grupos e intereses, los cuales están representados también en entidades de representación de categoría, clase, grupo, minoría, etc.

Por lo tanto, es importante recordar que la sociedad deberá estar representada también por diversos actores que tratarán de defender los intereses de sus grupos y que, deben ser oídos y sus preocupaciones deben ser analizadas. Aquí se habla específicamente de un enorme conjunto

de órganos de representación de usuarios/clientes del sector, de consumidores, de la industria, del comercio. En la creciente consolidación de las democracias, ese tipo de representación de la sociedad gana un papel cada vez más relevante, razón por la cual también deben estar comprometidos con la reforma postal.

## Operadores privados

No obstante estar incluidos en la categoría anterior, por su importancia es necesario considerarlos en forma separada. En algunos países, gran parte del mercado postal está en manos de operadores privados y en los demás su participación cada día es mayor, sobre todo con la desaparición del antiguo monopolio postal (áreas reservadas al operador designado). En los servicios Courier su importancia es alta y su poder de lobby es muy fuerte, por lo que su falta de apoyo al proceso de reforma postal puede hacer fracasar en el congreso cualquier propuesta legislativa que no sea de su agrado. Es importante, que durante el proceso de reforma se escuche a las asociaciones de operadores privados, a fin de tener en cuenta sus inquietudes al respecto.

Sin embargo, a pesar del objetivo de buscar el compromiso de todas las partes interesadas, no será una sorpresa que se constate en ellas una determinada apatía o rechazo a la reforma. Esa apatía puede significar, básicamente, dos posturas. La primera es la de un sincero desinterés y la segunda la de una resistencia. En ese punto surge la pregunta: ¿cómo hacer para que se interesen por la temática de la reforma? La respuesta podría ser: demostrar para cada uno de ellos las ventajas que obtendrían con la transformación del sector postal.

La reforma postal sólo será técnica y políticamente posible, si cada una de las partes interesadas (Estado, operadores, empleados, consumidores, etc.) pudiera percibir con la reforma, la obtención de una mejora o ganancia. Cuando se menciona la palabra ganancia se debe dar un significado más amplio que el simple financiero. Por ejemplo, una mejor calidad del servicio puede significar una ganancia más importante para los usuarios. También debemos reconocer que en la mayoría de los casos no es posible generar ganancias para todas las partes interesadas y, en ese caso, es necesario hacer un análisis profundo y cuidadoso de los puntos de vista de las distintas partes, tratando de identificar los intereses y objetivos comunes, así como las divergencias entre ellas. Se considera que una adecuada formulación de los principales objetivos de la reforma, aunque no tenga la virtud del consenso total, ya tiene el mérito y la atracción de reunir a todos los actores en torno a esos objetivos.

## 2.1.2

### Principales objetivos de la reforma

La definición de los objetivos de la reforma es uno de los puntos más importantes y críticos para su éxito, por lo que debe anteceder a todas las demás acciones.

Es muy común constatar que los procesos de cambio que se lanzan sin un objetivo claro y bien formulado, tienden con el tiempo a alejarse de los propósitos originales. También es común que ocurra una inversión en las discusiones, y los fines de la reforma son relegados a un segundo plano, mientras que los medios para lograrla ocupan la mayor parte del tiempo destinado a los debates.

Por lo tanto, antecediendo a la formulación de modelos alternativos, debe existir una amplia discusión que busque respuesta para cuestiones fundamentales, como, por ejemplo:

- a. ¿Por qué hacer una reforma postal?
- b. ¿Qué problemas actualmente constatados deberán ser objeto de solución?
- c. ¿Qué problemas potenciales podrían llegar a constituir un factor de desestabilización del sector?

Estas preguntas no agotan todos los cuestionamientos relacionados con la temática de la reforma postal, pero dan una dimensión de las grandes dudas que deberán ser inicialmente armonizadas antes de comenzar el proceso. Aunque puedan parecer simples, esas pocas preguntas, no tienen una respuesta tan rápida ni tan fácil, teniendo en cuenta el conjunto heterogéneo de partes involucradas en la reforma postal.

El modelo deseable sería aquel que permitiera que cada una de las partes involucradas expresara sus propios puntos de vista sobre las preguntas formuladas.

Es verdad que preguntas tan abiertas tienden a provocar las más diversas respuestas. Sin embargo, teniendo en cuenta la realidad del sector en los diversos países y recordando que estas realidades no son situaciones aisladas, sino partes de una red que se influyen mutuamente, se pueden reconocer algunos puntos comunes que son fundamentales en una reforma postal. De acuerdo con el grado de desarrollo de cada país, cada uno de esos puntos puede estar en un grado de mayor o menor madurez, pero estos aspectos pueden ser la base fundamental de la reforma, sobre las cuales pueden ser asentados los objetivos y directrices de los esfuerzos de transformación del sector.

#### Delimitación:

¿Qué es el sector postal y cuáles son sus límites con los otros sectores de la infraestructura nacional?

#### Compromiso:

Claro compromiso con la modernización y el desarrollo del sector. Existen experiencias de reforma postal cuyos objetivos no están orientados hacia el sector en sí, sino también hacia objetivos y metas más allá del sector. En eso existe un gran riesgo de perjuicios y retrocesos para los servicios postales.

#### Adecuación:

Permitir que el sector se adapte a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas de la sociedad, de forma tal que sea capaz de ofrecer productos y servicios que sean considerados por la sociedad opciones válidas para satisfacer sus necesidades y, por tanto, útiles y promotores de la dinámica social y económica del país.

#### Evolución:

Aportar al sector (principalmente al operador designado) nuevos recursos que le permitan absorber el desarrollo tecnológico en la forma de mayor eficiencia del operador, mejor calidad de los servicios prestados y en la forma de ampliación de los productos y servicios ofrecidos.

#### Universalización:

A pesar de que los servicios postales cuenten con un significativo grado de acceso, relativamente con otros sectores de la infraestructura nacional, el desafío de universalización no está resuelto aún. Al contrario, nuevas tecnologías han permitido a los ciudadanos dar grandes saltos en el acceso a otros recursos de comunicación que en algunas localidades ya superan la densidad de los servicios postales.

#### Ordenamiento:

Junto con el aspecto de la universalización, debe ser también considerado el aspecto económico del sector, donde existe un interés económico capaz de atraer y sostener a un buen número de operadores privados. Para que todas las partes puedan convivir de la mejor forma posible, es fundamental la definición de un modelo económico del sector en el que cada una de ellas tenga clara la percepción de sus posibilidades y restricciones de actuación.

### Financiación:

Por definición intrínseca, los servicios universales suelen generar déficit y la financiación de su prestación debe ser claramente definida. Este aspecto adquiere mayor relevancia por la ampliación de la universalización.

### Planificación:

Por la integralidad y complejidad de la reforma, difícilmente ésta podrá ser iniciada y concluida a corto plazo. Por lo tanto, es necesario tener una visión de largo plazo, con etapas intermedias, con metas y objetivos parciales bien definidas que permitan la verificación del progreso de los trabajos e inclusive, teniendo en cuenta el mayor o menor grado de consenso entre las partes interesadas, la estructuración de la reforma en fases de acuerdo con las posibilidades de avance en el momento.

### Operador designado:

Recuperación, fortalecimiento y modernización del operador designado, que se diferencia de los demás operadores por la obligación de prestación del servicio postal universal.

En los países en desarrollo, generalmente el Operador designado tiene grandes problemas económicos, al enfrentar crecientes déficits operacionales. Esto da como consecuencia que comúnmente al comienzo de un gobierno o administración se plantea una pregunta equivocada: ¿Qué hay que hacer para fortalecer al Operador designado?

Sin embargo, la pregunta correcta debería ser ¿Cómo garantizar servicios postales de calidad a todos los habitantes? El Operador designado es muy importante ya que constituye la principal herramienta del gobierno para mejorar los servicios postales y junto con los operadores privados constituyen la oferta de servicios postales del país.

La reforma debe tener objetivos más ambiciosos que sólo modificar al Operador designado.

De esta forma, al emprender la Reforma Postal, el Gobierno puede declarar como principales objetivos de esa iniciativa, los siguientes puntos:

1. **Garantizar la universalización de los servicios:** reconoce el significativo nivel de amplitud de los servicios postales, que deben ser no solo preservados, sino extendidos, ampliando el acceso existente y aumentándolo a localidades que aún no son atendidas.
2. **Buscar el equilibrio entre universalización y competencia:** junto con la universalización, trata de favorecer a la sociedad con los beneficios derivados de un contexto en el que operadores privados, en disputa de mercado, ofrezcan servicios a niveles crecientes de calidad a menores precios.
3. **Estimular el desarrollo de servicios:** se considera que la innovación tecnológica y el dinamismo de otros sectores de la economía van a demandar nuevas modalidades de servicios postales, que se articularán con otras actividades económicas, con el objetivo de generar soluciones cada vez más adecuadas a las necesidades de la sociedad.
4. **Fortalecer el papel del sector postal como instrumento para el desarrollo económico y social:** reconoce al sector como un importante componente de la infraestructura nacional, y considera que su red física representa un elemento facilitador de la actividad económica en todo el territorio nacional, principalmente en los ejes nacionales de desarrollo. También representa un importante elemento de inclusión social y financiera, al permitir el acceso a iniciativas de difusión de la educación, información, cultura y en su caso, a servicios financieros.
5. **Garantizar el servicio postal universal auto sostenible:** establece que la transformación deberá mantener la capacidad de autofinanciación del sistema. No deberán ser implantados modelos que desequilibren financieramente al Operador designado, o que requieran recursos fiscales adicionales para el mantenimiento de los servicios esenciales para el país.
6. **Consolidar el papel del sector como canal de interacción entre el gobierno y la sociedad:** identifica en el sector, específicamente en la capilaridad de la red de atención y distribución del operador del servicio universal, a un importante agente para la prolongación de la acción gubernamental y ejecución de políticas públicas, principalmente en localidades que no son atendidas por otras entidades, programas e iniciativas públicas.
7. **Reestructurar el Operador designado:** se considera que son necesarios cambios estructurales profundos para dotarlo de las condiciones básicas necesarias para una mejor actuación en el sector postal reformado.
8. **Preparar el sector para la integración internacional:** diagnostica profundas alteraciones estructurales en curso en la comunidad postal internacional y decide conducir preparativos para la inserción nacional de forma consciente y activa en un nuevo contexto mundial de correos.



### 2.1.3

#### *Condiciones políticas para la reforma postal*

9. **Fortalecer el papel regulador del Estado:** asume claramente sus funciones de ordenar y disciplinar la actividad sectorial, en un primer momento formulando una estructura reglamentaria y posteriormente ejerciendo el papel regulador que le corresponde por naturaleza.
10. **Estimular la generación de empleos:** comprende la importancia del trabajo para los habitantes del país y percibe que, al lanzar las condiciones para el desarrollo del sector, estará también realizando una acción concreta para el estímulo al surgimiento de nuevos puestos de trabajo, evitando la precariedad del empleo.

Antes de poner en marcha el proceso de la reforma postal, es importante verificar la existencia de algunas condiciones necesarias para el éxito de los esfuerzos que serán realizados.

Como ya hemos mencionado, la primera y la más importante de las condiciones para la reforma es la clara voluntad política del Estado y de las demás partes interesadas en emprender una reforma del sector postal. Sin esa voluntad política no será posible llevar adelante un programa de tal magnitud, con impacto en todas las partes interesadas. El consenso político sobre la necesidad de la reforma muchas veces parte de la comprobación de problemas comunes o de la insatisfacción de muchos sobre la situación actual, lo que motiva al sector a buscar una nueva conformación. Se debe tener en cuenta que es saludable hacer una separación entre el consenso sobre la necesidad de cambio y el consenso sobre la propuesta de cambio.

El primero se refiere a la percepción general de que es necesario llevar a cabo acciones para modificar la situación actual. El segundo, aborda específicamente lo que debe hacerse. Si bien es evidente que el segundo consenso es el más difícil de ser alcanzado, también se debe estar atento a que no siempre el consenso inicial es simple y fácil. Muchas veces éste es obtenido en situaciones de crisis, cuando surgen estados de emergencia. No obstante, cuando no es esta la situación, puede ser necesario buscar un consenso sobre la necesidad de la reforma, previendo que algunas de las partes involucradas puedan tener interés en mantener la situación actual, con todos los problemas existentes.

El Estado tiene el papel de incorporar a las discusiones nacionales la cuestión de la necesidad de la reforma postal. Cuando no exista interés o inclusive resistencia de las otras partes para emprender una reforma, la decisión política firme por parte del Estado, permite atraer y motivar a aquellos que les gustaría permanecer al margen de las discusiones o incluso aquellos que están contra un programa de transformaciones en el sector.

El Estado, más específicamente el Poder Ejecutivo, si realmente está comprometido con la reforma, demuestra concretamente su voluntad de diversas formas, entre las cuales se destacan:

- a. **Planes Nacionales de Desarrollo:** inclusión de la temática postal en los planes y políticas de desarrollo nacional, indicando que el sector es considerado como relevante para el progreso del país, como parte integral de la infraestructura nacional y que su evolución contribuye al desarrollo de la nación
- b. **Recursos financieros:** destinación de recursos financieros para la financiación de los trabajos de la reforma (estudios, investigaciones, seminarios, servicios técnicos, etc.)
- c. **Recursos técnicos:** formación de un grupo integrado por profesionales de alto nivel para la conducción de estudios, análisis y formulaciones de carácter técnico relativos a la reforma postal. También en esa categoría está incluida la celebración de convenios con organismos nacionales e internacionales que tengan condiciones de brindar cooperación técnica para programas de reforma
- d. **Apoyo legal:** emisión de alguna norma en la esfera del Poder Ejecutivo (decreto, instrucción, etc.) como marco fundamental de los trabajos de la reforma legal

Es sabido que la gran mayoría de los Gobiernos conceden prioridad a las cuestiones sociales urgentes, como salud, educación, seguridad, etc. y que, por esa razón, tienden a postergar la temática postal para el futuro.

Por esta razón, es fundamental convencer a las autoridades de que el sector postal presenta un enorme potencial para transformarse en un apoyo al Gobierno, en la lucha con las diversas problemáticas sociales. Pueden utilizarse diversas experiencias en todo el mundo donde los Correos son un importante eslabón en la cadena de asistencia y prestación de servicios a la población por parte del Estado.

Muchos Gobiernos ya descubrieron esa realidad, mientras que otros aún no lo han hecho. En tales circunstancias el Poder Legislativo es un importante agente de sensibilización del Gobierno, capaz de elevar, frente al Poder Ejecutivo, la prioridad del sector postal. De esta forma, el Poder Legislativo puede llegar a transformarse en un verdadero aliado de la reforma, pues su sensibilidad política y social, siempre pendiente de las demandas de la sociedad, puede ser un foro donde se constata y evalúe la sensibilidad y el compromiso del Poder Público con el desarrollo del sector postal.



Completando el papel de las partes interesadas, tenemos la voluntad política del propio Operador designado. Es verdad que en la mayoría de las situaciones es el Operador designado el gran impulsador de la reforma, pues es el primero que recibe los impactos de los cambios en el sector, como, por ejemplo, el aumento de la competencia, la mayor exigencia de los clientes, los desafíos de las nuevas tecnologías y la creciente internacionalización de sus actividades. Frecuentemente es él quien ha solicitado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo emprender cambios estructurales en el sector, pues su conocimiento sobre la realidad postal del país y del mundo, lo acreditan para buscar la sensibilización de las autoridades nacionales sobre la necesidad de una reestructuración sectorial.

Generalmente, el operador designado participa en foros, encuentros y reuniones promovidos por los organismos postales internacionales y cuenta con el conocimiento sobre los diversos aspectos de la reforma postal que han sido objeto de amplios y profundos debates por parte de la comunidad postal internacional.

Por esas razones, el operador designado es una parte interesada que debe estar directamente involucrada en los trabajos de la reforma, a riesgo de que, ante su ausencia, se formulen propuestas completamente distantes de lo que conviene para la realidad postal del país. La simple implantación de modelos importados de otros países o de otros sectores no ha resultado ser una estrategia exitosa. Al contrario, algunas experiencias han demostrado la falta de pertinencia de ese tipo de enfoque, ha requerido acciones posteriores no solo para resolver efectivamente la problemática inicial, sino además para corregir las nuevas distorsiones creadas.

## 2.1.4

### *Condiciones técnicas para la reforma postal*

Verificadas las condiciones políticas, las condiciones técnicas, asumen una importancia semejante y deben ser cuidadosamente evaluadas para tratar de alcanzar el mayor grado de densidad analítica y profesionalismo en los trabajos técnicos de la reforma.

Inicialmente es importante la elaboración de un cronograma a nivel macro tratando de prever las principales etapas de desarrollo de los trabajos a lo largo del tiempo. Al inicio es bastante difícil poder contar con un cronograma detallado que aborde todos los elementos y especifique todas las tareas. Sin embargo, es posible tener un cronograma básico, en el que se puedan vislumbrar a lo largo del tiempo las principales fases que deberán ser cumplidas, con el esbozo de un camino crítico que deberá ser trazado.

En este cronograma, además de las etapas técnicas propiamente dichas, no deben olvidarse tareas de apoyo que causan generalmente grandes desvíos en los planes iniciales. En esta categoría están, por ejemplo, la obtención de recursos financieros y técnicos, la celebración de convenios

y la contratación de servicios especializados. Los propios foros y seminarios requieren un tiempo razonable de preparación para que sean exitosos y principalmente, si incluyen participantes de otros países, la preparación necesaria para su organización requiere de varios meses.

Naturalmente, un plan de acción, como cualquier esfuerzo de planificación, debe contar con un dinamismo que permita alinear todos los esfuerzos a lo largo del tiempo, destacando objetivos y metas intermedias que conduzcan al resultado final deseado.

Establecido el cronograma, se puede pasar al tratamiento de algunos elementos de conocimiento que son fundamentales para la formulación de una propuesta técnicamente consistente y adecuada a la realidad del país. Primeramente, es necesario conocer la situación de los servicios postales en el país por medio de una evaluación objetiva de su situación concreta. Evidentemente el elemento "servicios" puede ser evaluado desde diversas perspectivas y tratamientos. Sin embargo, se considera que la que se ajusta más a un proceso de transformación estructural, es aquella que consiga tener **una visión integral del mercado**, en la cual sea posible vislumbrar todos los elementos del mismo, descritos en sus funciones y dimensiones. De forma resumida, se tendría:

- Naturaleza de los servicios prestados
- Condiciones de prestación
- Cobertura geográfica y poblacional de la prestación
- Grado de universalización de los servicios
- Características del mercado
- Operador designado

Sin ese conjunto inicial de informaciones no es posible desarrollar un tratamiento que, de hecho, venga a satisfacer los objetivos de la reforma. Ella representa una base de conocimiento que mientras más cercano sea de la realidad, mayores serán las posibilidades de obtener una propuesta más consistente con las necesidades de evolución del sector postal. Para favorecer una mejor comprensión de los puntos relacionados con el entendimiento del mercado, se presenta en el ítem 3.1.4 del siguiente capítulo, un conjunto de ejemplos de las cuestiones relacionadas con el conocimiento de la situación de los servicios postales ofrecidos por un determinado operador designado.

La segunda vertiente de conocimiento, después de la comprensión de los servicios y el mercado postal, es **la profundización en el contexto jurídico del país** en el cual todo el sector está sumergido y que, determina las posibilidades y restricciones de tipo legal que deberán ser cumplidas en la formulación de un nuevo modelo sectorial. No se pretende con eso decir que la conformación jurídica vigente sea únicamente una premisa para los trabajos, los cuales deberán guiarse teniendo en cuenta una situación existente.

El análisis del entorno jurídico va mucho más allá y busca evaluar la necesidad de modificaciones de disposiciones legales de forma tal que la reforma postal pueda ser alcanzada. Aquí es bueno recordar que debe prevalecer siempre un sentido común en la evaluación de las alternativas, pues si las modificaciones en disposiciones legales relacionadas con el sector postal pueden ser consideradas como factibles, la propuesta de modificaciones en disposiciones externas al sector postal es más complicada.

La dificultad es de tipo técnica, pues las propuestas de modificaciones tienen grandes probabilidades de afectar a otros sectores de la economía del país, mucho más allá del objetivo de los trabajos de la reforma postal. La dificultad también es de tipo política, pues el compromiso de las otras partes interesadas, ajenas al sector postal, dificultará la aprobación de las propuestas por parte de las instancias de decisión pertinentes.

Es posible que el análisis haga evidente que la reforma postal requiere la modificación de disposiciones legales importantes, como por ejemplo la Constitución Nacional. Es verdad que obtener éxito en esa empresa si bien no es imposible, es muy complicado y exige una gran voluntad política y la destinación de recursos técnicos altamente calificados.

Finalmente, la tercera vertiente de conocimiento es **una amplia visión del panorama postal mundial**, abordando las diferentes realidades postales de los diversos países y los esfuerzos de reforma que están siendo realizados por estos. El objetivo aquí es buscar la identificación de los problemas comunes entre los operadores designados y las diferentes alternativas que son adoptadas en la búsqueda de soluciones. Es sabido que cada país tiene características peculiares y la simple transposición de modelos no es una opción que garantice el éxito de la reforma postal. Sin embargo, la comprensión de la realidad de otros países ayuda, a través del análisis comparativo, a entender la realidad del propio país y por consiguiente, permite la formulación de una propuesta que sea realmente consistente con sus necesidades.

## 2.1.5

### *Particularidades de la Reforma para los países en desarrollo*

La realidad postal en muchos países en desarrollo está marcada por problemas estructurales relevantes, originadas por dificultades económicas, sociales, políticas y culturales que atraviesan los países en sus esfuerzos de desarrollo. Según el estudio *Redirecting Mail* elaborado por la Unión Postal Universal y el Banco Mundial, el sector postal es ineficiente en la mayoría de los países en desarrollo. Como fue visto en el ítem 1.1.4, la mencionada ineficiencia genera un círculo vicioso del que es difícil salir sin medidas profundas y duraderas. El análisis más detallado del sector postal muestra problemas en muchos países en vías de desarrollo. En muchos casos el operador designado no genera ingresos suficientes para

cubrir los gastos de operación y cada año se hace más dependiente del aporte de recursos procedentes del presupuesto público.

En los casos donde el Operador designado logra obtener dichos aportes, se suele generar en éste una despreocupación con respecto a esfuerzos de mejoría de la eficiencia, mientras que los Gobiernos observan el crecimiento de los subsidios anuales de forma preocupante, y se muestran cada vez menos propensos a continuar con esta situación y cuestionan cada día más los subsidios necesarios para la prestación de los servicios.

Si la propensión de los Gobiernos a subsidiar el costo de las operaciones es decreciente cada año, la posibilidad de obtener recursos adicionales para la expansión y modernización de la infraestructura es inexistente. Como consecuencia, gran parte de la población aún no tiene acceso a los servicios postales en niveles aceptables y necesita trasladarse grandes distancias para depositar o recibir envíos postales. En esas localidades, e inclusive en importantes ciudades donde hay una ausencia de organización urbana mínima, y se carece de nomenclatura de las calles o de numeración de los domicilios, el operador designado se ve impedido a efectuar la distribución a domicilio y, como alternativa para el problema, es ampliamente adoptada la entrega en apartados postales.

En muchos países, en un contexto de ausencia de un ordenamiento legal satisfactorio, la incapacidad del operador designado para cumplir su misión ha propiciado el surgimiento y desarrollo de innumerables operadores privados de diferentes tipos y tamaños que cubren los huecos existentes, con precios sensiblemente superiores. Ante la falta de alternativas, la población es castigada con precios abusivos y, por su parte, también construye sus propias soluciones para el problema en forma de servicios informales sin ninguna garantía de calidad, seguridad o sigilo. Personas jurídicas de mayor importancia (tarjetas de crédito, bancos, etc.) optan por la autoprestación de los servicios y, no es muy raro que eventualmente se conviertan en operadores postales para prestar servicios para otras empresas.

Toda esta situación impacta negativamente los ingresos del operador designado, que se ve imposibilitado de hacer frente a los costos fijos de la infraestructura instalada. Paralelamente, las personas que trabajan en él quedan privadas de salarios compatibles con los aplicados en el mercado y de recursos para su capacitación y desarrollo profesional. La capacidad del operador designado de atraer a los profesionales de buena calificación técnica es reducida y el perfil profesional medio de las personas que trabajan en él es generalmente bajo.

El índice de rotación del personal suele ser bastante elevado y la ausencia en muchos casos de políticas de recursos humanos impide la profesionalización de sus cuadros directivos y para

mayor complicación suelen ser designados a partir de influencias políticas y no presentan el perfil adecuado para la posición ocupada y ni siquiera demuestran compromiso con los planes y objetivos del operador oficial.

La capacidad de innovación en el plano interno queda bastante reducida y algunas funciones críticas, como la de mejorar y desarrollar nuevos servicios son esporádicas y no sistematizadas, provocando que la cartera de servicios se mantenga envejecida y desactualizada, mientras que el potencial de nuevos segmentos creados por las nuevas tecnologías es aprovechado por los competidores.

Ante esta conjunción de vectores negativos, algunos Gobiernos terminan seducidos por alternativas de soluciones supuestamente instantáneas y reaccionan con la adopción de medidas extremas, tales como la súbita privatización del operador designado o la apertura abrupta del mercado a la competencia total. Estas soluciones no son necesariamente malas, pero su adopción fuera de un tratamiento estructurado y de largo plazo, sólo contribuye a agravar los problemas del sector.

En el ámbito internacional se cuenta con experiencias en ese sentido, en las cuales ante la falta real de beneficios concretos para la sociedad o gobierno se ha llegado hasta a revertir una privatización o cancelar concesiones. Se pueden formular algunas conclusiones que demuestran que las medidas adoptadas no han beneficiado ni a los servicios, ni al Operador designado, ni a los ciudadanos. En otros casos, procesos de cambio son interrumpidos por cambios políticos, configurando una discontinuidad de las acciones y proyectos de largo plazo, tan necesarios para la renovación estructural del sector de forma sostenible.

En ese contexto resulta bastante evidente que en muchos países en vías de desarrollo es necesario un proceso de reforma postal más estructurado, de forma tal que a través de él se pueda reconocer la realidad compleja existente y consiga revertir la situación desfavorable que constatada en muchos países. Debe recordarse que los beneficios de una reforma estructurada no están restringidos al sector en sí. Como se indica en el numeral 1.3, todos los sectores del país, especialmente aquellos con repercusión social para los habitantes, pueden ser promovidos a partir de la consolidación y del desarrollo de una de las principales infraestructuras nacionales de prestación de servicios.

## 2.2

### Materias y campos de acción de la reforma postal

El proceso de transformar el sector postal involucra una gran cantidad de elementos que deben ser concatenados de forma armónica. Equivale a decir que existe un conjunto de aspectos inherentes al sector que merecen la atención de los responsables por la conducción de la reforma. Es importante llevar a cabo una acción coordinada en todos los aspectos, lo que favorece una transformación sostenible a corto, mediano y largo plazo.

En varios países en vías de desarrollo se cuenta con experiencias de reforma postal que trataron de forma aislada uno o más aspectos y que lamentablemente no consiguieron alcanzar el éxito esperado. Esto se debió al tipo de tratamiento adoptado, caracterizado por una acción disociada del conjunto e ignorando la relación entre los diversos elementos que integran el todo.

En el ítem 2.2.1 se ve la importancia de la existencia de un marco legal para el sector, así como del tema contenido en él. Este tema es objeto del Módulo III de la Guía, pero es necesario brindar en este momento las grandes líneas de la reforma legal. El ítem 2.2.2 profundiza la discusión de la función de regulación del mercado, la cual también es desarrollada ampliamente en el Módulo V de la Guía. Concluyendo este numeral, el ítem 2.2.3 enfoca el importante tema del desarrollo del operador oficial que se desarrolla de manera extensa en el Módulo IV.

#### 2.2.1

##### *El marco legal del sector*

De forma general, el sector postal en los diferentes países está organizado de acuerdo a un marco legal que define las configuraciones estructurales. Este marco presenta variaciones en su jerarquía, amplitud y detalles. En algunos países no existe solo una norma, sino un conjunto de normas que establecen el fundamento jurídico del sector.

Tal y como se ha dicho, frente a su carácter de transformación estructural, casi siempre la reforma postal requiere la alteración de disposiciones legales, involucrando al Poder Legislativo de la nación.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta es que la actualización normativa debe ser realizada no solo con el objetivo de solución a corto plazo. Al contrario, deberá buscarse, tanto como sea posible, una visión de largo plazo, evitándose con esto, en la medida de lo posible, constantes modificaciones que lleguen a obstaculizar el desarrollo del sector.

Aunque cada país tiene sistemas jurídicos específicos, éstos se conforman de instrumentos jurídicos, como la constitución del país y sus leyes, así como de instrumentos administrativos como decretos y reglamentos. En los instrumentos jurídicos se deben incluir todos los preceptos legales de mayor importancia, dejando los de menor importancia y de carácter más operativo de la prestación del servicio, que son sujetos a modificaciones más frecuentes.

Entre las ventajas de proceder de esta forma sobresalen dos: la primera trata sobre una mayor longevidad del marco legal "superior", que debe orientarse más hacia determinar objetivos, principios y directrices; la segunda se refiere a las normas "inferiores", que, aunque presenten la característica intrínseca de dinamismo, lo hacen teniendo como referencia las bases establecidas en las normas "superiores".

De cualquier forma, es importante tomar como directriz que el objetivo primordial del marco legal debe ser el generar las condiciones institucionales que el sector necesita para desarrollarse de forma sostenible a largo plazo, colaborando para el desarrollo económico y social del país.

Ese desarrollo sectorial debe ir más allá de la retórica y ser traducido en indicadores objetivos, como, por ejemplo:

- Volumen del tráfico postal, por tipo de envío
- Cantidad media de objetos postales por habitante al año
- Porcentaje de la población con acceso al Servicio Postal Universal, tanto para recibir, como para expedir
- Calidad de los servicios prestados
- Productividad del Operador designado
- Precios y tarifas de los servicios prestados
- Resultados económicos y financieros del Operador designado

El desarrollo del sector postal, en beneficio de los habitantes del país es, en última instancia, el gran resultado que deberá ser obtenido con la reforma postal y para que eso sea alcanzado, deben ser resueltas algunas preguntas importantes:

### Servicio Postal Universal

- ¿Cuál es su objetivo?
- ¿Cuáles son los niveles de calidad mínimos que deberán ser aceptados?
- ¿Cómo es progresivamente ofrecido a la sociedad?
- ¿Cómo es fiscalizada su prestación?
- ¿Quién es el responsable de su prestación?
- ¿Cómo es financiado?
- ¿Cómo está prevista su evolución?
- ¿Cuáles son sus características de prestación?

### Estado

- ¿Cuál es su papel en el sector?
- ¿Cuáles son los mecanismos de regulación del sector?
- ¿Cómo serán establecidas y evaluadas las políticas públicas para el sector?

### Operador designado

- ¿Qué condiciones son necesarias para el desempeño de su misión?
- ¿Cuáles son los mecanismos y estatus jurídico para su desarrollo?
- ¿Cómo estimular su modernización en los aspectos comercial, operativo, tecnológico y administrativo?
- ¿Además del SPU, él podrá prestar otros servicios?
- ¿Cuáles son los límites de su acción?

### Otros Operadores

- ¿Quiénes son los operadores postales?
- ¿Cuál es su responsabilidad ante la prestación del servicio postal universal?
- ¿Son fiscalizados? ¿En qué? ¿Cómo?

### Ciente / Usuario

- ¿Cuáles son sus derechos y obligaciones?
- ¿Cómo son garantizados, controlados y vigilados sus derechos?
- ¿Cuáles son los mecanismos para evaluar sistemáticamente sus necesidades y quién lo va a hacer?
- ¿Cuál es su participación en la formulación de políticas y directrices sectoriales?

### Regulador Postal

- ¿Quién va a regular el sector postal?  
¿Cuál es su estructura jurídica y ubicación en la administración pública?
- ¿Cómo es la regulación y alcances de ésta?
- ¿Cuál es su participación en la fiscalización de los gastos del SPU y en el mecanismo de financiación del SPU?

La respuesta a estas preguntas deberá derivarse en una propuesta de ordenamiento del sector, en forma de normas claras, entendidas, practicadas y respetadas por todas las partes interesadas:

### Ciente / Usuario

- Conocer los servicios a los que tiene derecho
- Conocer la calidad esperada
- Tener acceso a mecanismos de protección de sus intereses
- Participar en la formulación de políticas y directrices

### Estado

- Determinar sus responsabilidades con el sector
- Garantizar la prestación del Servicio Postal Universal
- Crear y desarrollar la instancia de protección del ciudadano/cliente
- Apoyar la función de regulación y al regulador postal

### Operador designado

- Saber cuáles servicios prestar, cuáles son los niveles de calidad esperados, dónde prestar y cómo realizar la ampliación progresiva de los servicios
- Tener claridad y seguridad de las fuentes de financiación del Servicio Postal Universal
- Comprometerse con la modernización y la generación de resultados empresariales
- Definir claramente su objetivo de actuación

### Otros Operadores

- Definir claramente su campo de actuación
- Tener claras las reglas en el mercado para realizar sus planes e inversiones
- Tener libertad para la acción empresarial dentro del campo definido
- Definir su participación en el mecanismo de financiamiento del servicio postal universal
- Contar con certeza jurídica

### Regulador postal

- Definir claramente su campo de actuación
- Contar con un régimen disciplinario para poder cumplir con su misión.
- Definir su participación en el mecanismo de financiamiento del servicio postal universal

Al conseguir alcanzar un nivel de definiciones como el expuesto en los cuadros anteriores, la reforma del sector postal explicará reglas de gran importancia para todos, pues esto representará para todas las partes interesadas una estabilidad institucional capaz de favorecer el desarrollo sostenible del sector.

Es muy importante entender que la estabilidad institucional mencionada no debe confundirse con una supuesta inmutabilidad del ordenamiento legal. Cuando se dice estabilidad institucional, se pretenden resaltar los beneficios alcanzados, provenientes de la claridad del ordenamiento para todos los actores involucrados.

Frente a las constantes y cada vez más rápidas modificaciones económicas, sociales y sobre todo tecnológicas, así como por la dinámica propia del mercado, no es razonable suponer que el conjunto de normas sea inmutable. Al contrario, dinamizar el ordenamiento es un



aspecto positivo, pues eso le permitirá mantener siempre un alto grado de consistencia con las demandas sociales en constante transformación. Ese dinamismo debe ocurrir en un proceso de evolución natural, garantizando las conquistas alcanzadas hasta el presente momento, asegurando el alcance de mejores niveles y llevando a cabo las modificaciones que la sociedad y el mercado demanden.

## 2.2.2

### *Desarrollo de la función reguladora*

Una vez que sea establecido el marco regulador para el sector, se hace necesario el desarrollo de la función de regulación. Es interesante notar que durante la reforma postal la función de regulación adquiere un carácter de ejecución y de consolidación de la propia reforma que, por sus características, es un proceso a largo plazo, donde se requiere una acción constante de evaluación de rumbos y comparación con los objetivos inicialmente delineados.

La función reguladora aún no está presente, en todos los países. Está asociada a la propia operación y en una mayoría de países ya se encuentra implantada plenamente, y existe la separación de las funciones operadora y reguladora, aunque hay que decirlo, en algunos de ellos, no cuentan con el soporte legal o independencia para alcanzar sus objetivos.

La regulación puede ser vista como la acción del Estado para conformar un modelo de explotación del mercado según objetivos económicos y sociales del país, así como el control y la vigilancia del cumplimiento del modelo conformado. La operación es considerada como la prestación por parte de los distintos operadores postales, tanto el operador designado y los operadores privados, a los clientes individuales e institucionales.

La separación de las funciones de regulación se presenta como una condición necesaria frente al propio contexto en el que se desarrolla la reforma postal, que son entre otros factores también importantes: la creciente adopción por parte de los países de las prácticas orientadas hacia la economía de mercado; el surgimiento y el crecimiento de la competencia en el sector; la presencia cada vez mayor de operadores privados.

En este punto, entran en juego dos conceptos importantes; tipo de mercado y reglamentación.

En la medida en que se da un crecimiento y desarrollo del sector postal, se incrementa la complejidad de las relaciones internas del sector. La tecnología, los nuevos servicios y los nuevos operadores son la causa de esta complejidad, tanto en el plano operativo o como en el plano comercial. De esta forma, aspectos que antes no eran verificados, sobre todo en un ambiente de prestación de servicios monopolizados por un único operador, surgen con la llegada de varios operadores, así como de situaciones derivadas de ello, como competencia, alianzas, etc.

Frente a esa complejidad creciente se hace necesaria la creación de modelos, procedimientos, protocolos relacionados con la integración y la consistencia del sector. Conviene recordar que el sector requiere la existencia de modelos que armonicen los diversos elementos que lo componen como son: clientes, operadores, proveedores, tecnología, entre otros.

Por otra parte, considerando que el sector postal se desarrolla en un entorno en el cual actúan múltiples actores, operadores privados, reguladores sectoriales, reguladores de la competencia, poderes del Estado, incluido el poder judicial; es fundamental que la regulación postal considere en su conjunto y en su funcionamiento, todo estos actores y además esté en capacidad de considerar todas las decisiones y reglamentaciones que puedan afectar directa o indirectamente el sector postal.

Queda evidente que la transformación del sector en el sentido de facilitar la presencia de nuevos operadores, no puede prescindir de reglamentos básicos que velen por la integridad del sistema y por la protección de los intereses de los clientes y usuarios. De esta forma, liberalizar no debe significar eliminar reglas, sino transformarlas en el sentido de adecuarlas a la nueva conformación del sector.

Sin embargo, la reglamentación no debe tener un sentido puramente intervencionista. Debe tener en cuenta el alcance de tres objetivos:

- a. Proteger y defender los intereses del cliente / usuario**
- b. Coordinar las relaciones entre los operadores**
- c. Preservar las obligaciones del Estado y propiciar el desarrollo del sector**

Para ello, la estructuración de la función de regulación debe tratar de incluir algunas características básicas, de forma tal que alcance la plenitud de su misión, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Elemento	Característica
<b>Autoridad</b>	Establecida de forma legal y con poderes para desempeñar de forma plena su misión.
<b>Legalidad</b>	Carácter normativo reconocido por todas las partes interesadas.
<b>Independencia</b>	Desvinculación de intereses particulares para tener la capacidad de velar por el interés de todos.
<b>Autonomía</b>	Capacidad plena de decisión.
<b>Capacidad</b>	Condiciones materiales y técnicas adecuadas para el desempeño de sus atribuciones.
<b>Dinamismo</b>	Acciones y decisiones en los tiempos requeridos.
<b>Transparencia</b>	Amplio conocimiento de sus acciones y decisiones.
<b>Financiación</b>	Autosostenimiento económico-financiero.

El Modulo V de la Guía brinda todos los elementos necesarios para la definición, creación y establecimiento del órgano regulador.

### 2.2.3

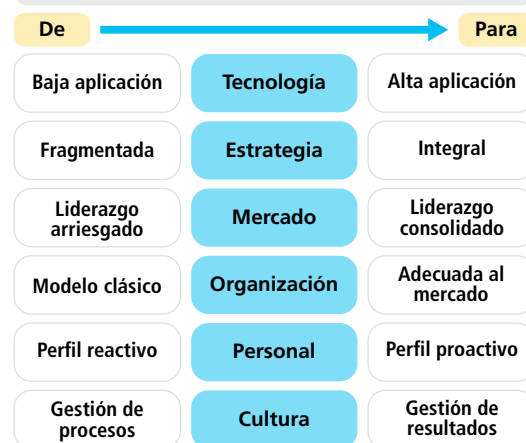
## Desarrollo del Operador designado

Como ya se ha mencionado, uno de los principales objetivos de la reforma postal es asegurar la prestación del servicio postal universal, haciéndolo cada vez más accesible a una mayor parte de la población y, en la medida de lo posible, la diversificación y mejoría de los servicios contenidos en él.

En el marco internacional se puede constatar que prácticamente todos los países han adoptado el modelo de tener un único operador designado responsable del Servicio Universal. Esta es una característica del sector postal y diferente de otros sectores, como por ejemplo el de telecomunicaciones, donde algunos modelos promueven la universalización por medio de varios operadores, cada uno de ellos con objetivos de actuación geográfica no coincidentes. Aún con las limitadas experiencias de privatización del operador designado en algunos países, el operador designado se mantiene como el único medio por el que el Estado cumple con su responsabilidad de prestar el servicio postal universal.

Al respecto del operador designado, por representar una pieza clave en la universalización de los servicios postales, se pueden sintetizar en la siguiente ilustración las grandes directrices que deben ser aplicadas en su desarrollo:

### Evolución del Operador designado



En esta ilustración se presentan únicamente estos aspectos generales y no se profundiza en toda la temática vinculada con el Operador del Servicio Postal Universal, ya que este tema es objeto de un análisis detallado en el Módulo IV de esta Guía.





# El proceso de la reforma postal

## 3.1

### Factores claves en el proceso

En la conducción de una reforma postal, es necesario tener en cuenta elementos determinantes para alcanzar los resultados esperados. Como ya fue explicado anteriormente, la multiplicidad de partes interesadas, la complejidad de las materias tratadas y la dimensión económica y social del sector postal exigen que los conductores de la reforma postal tengan plena conciencia de la existencia de factores claves para que el proceso de reforma alcance los beneficios deseados.

En el ítem 3.1.1 se ve la necesidad de que sea adoptado un modelo conceptual para la reforma postal, adecuado a la realidad de cada país. Luego en el ítem 3.1.2, se trata el tema de la sensibilización de las autoridades y la construcción de una voluntad política para la promoción de la reforma postal. Seguidamente en el ítem 3.1.3 se mira el compromiso de los actores del sector y de las partes interesadas en la reforma postal. En el ítem 3.1.4 se resalta la importancia de tener como punto de partida un conjunto de conocimientos sólidos que permitan una amplia comprensión de la situación de los servicios postales en el país. Finalmente, en el ítem 3.1.5 se destaca el papel del Operador designado en el proceso de la reforma postal.

### 3.1.1

#### *Modelo conceptual*

La reforma postal es un proceso complejo de largo plazo que necesita estar apoyada en una firme voluntad de emprenderla y que requiere además que exista una visión compartida por todas las partes involucradas, acerca de los aspectos críticos relacionados con el desarrollo del proceso.

Esos aspectos son fundamentales en la elaboración de la visión compartida. El propio ejercicio colectivo de responderlas, demostrará cómo las visiones individuales son diferentes, siendo necesaria la realización de un gran esfuerzo inicial de convergencia hacia un punto común.

#### 1. **¿Quiénes somos?**

Conceptualizar y especificar los propósitos y límites del sector postal

#### 2. **¿Dónde estamos?**

Un claro, objetivo y conclusivo diagnóstico de la situación del sector

#### 3. **¿A dónde vamos?**

La nueva situación deseada y propuesta para el sector

#### 4. **¿Cómo vamos?**

Que deberá hacerse para promover el cambio de la situación actual a la situación deseada y propuesta

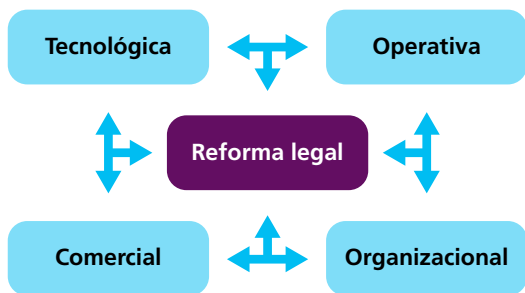
#### 5. **¿Cuándo vamos?**

Un cronograma de los pasos necesarios para que sea alcanzada la situación deseada

Los principales beneficios derivados de este ejercicio colectivo son:

- Definición clara de los objetivos
- Determinación de las directrices generales
- Creación de referencias específicas
- Articulación de todas las iniciativas involucradas
- Construcción de una perspectiva a largo plazo
- Beneficio de la participación organizada de las partes interesadas

A ese conjunto de ideas se agrega un modelo de tratamiento, el cual sistematiza el entendimiento de los diferentes frentes de trabajo, como se ilustra a continuación:



- **Reforma Legal:** compromiso en la construcción de un nuevo contexto legal, abarcando el mercado como un todo, en sus diferentes componentes: servicios, clientes, operador designado, operadores privados y órgano regulador.
- **Reforma Organizacional:** adopción de nuevas definiciones estructurales para el operador designado, incluyendo estructura organizacional, régimen jurídico, composición del capital, libertades, poderes y obligaciones, entre otros
- **Reforma Comercial:** introducción del principio de sentido comercial en la actuación empresarial en los diversos elementos del operador designado, tales como calidad del servicio, orientación para el mercado y los clientes sistemas de información, así como desarrollo y prestación de nuevos servicios, entre otros
- **Reforma Operativa:** establecimiento de acciones de modernización de los procesos y las prácticas operativas, las cuales deben lograr alta calidad de los servicios, mayor productividad y menores costos
- **Reforma Tecnológica:** utilización intensa de tecnología en la infraestructura de producción y en los servicios, a fin de incrementar la eficiencia, favoreciendo ganancias de mercado y de gestión.

Como se observa, la estrategia de la reforma debe tener un carácter integral, realizando transformaciones en todos los elementos que, por su naturaleza, están profundamente interrelacionados. La premisa es que para que se lleve a cabo una reforma profunda en el sector, son necesarias intervenciones en todos los componentes. En caso de que la reforma sea limitada a sólo uno de los elementos o si no los incluyera de forma sistémica, se tendría como resultado una reforma desarticulada, no sostenible a lo largo del tiempo.

En este sentido, las autoridades postales del país, así como los profesionales que se ocupan del sector, tienen un papel clave en el proceso de la reforma que de hecho debe ser previsto de antemano, de forma tal que sea exitoso.

Ese grupo de personas presentan un conocimiento del sector más profundo, basado no solo en un conjunto más amplio de informaciones, sino principalmente en la experiencia vivida en el sector. Esta base de conocimiento acredita a dicho grupo para una participación más activa en el proceso de reforma.

La necesidad de una base de conocimiento se deriva del hecho de que la reforma debe tratar de ofrecer soluciones definitivas para cuestiones estructurales del sector postal, entre las cuales se pueden señalar:

**a. Universalización del acceso:**

¿cuál es el porcentaje de la población que cuenta con Oficina de correos próxima a su domicilio?

¿cuál es el porcentaje de la población que cuenta con entrega domiciliaria?

**b. objetivo de los servicios postales:**

¿qué servicios son prestados?

**c. objetivo de los servicios postales universales:**

¿qué conjunto de servicios integran la obligación del Estado?

**d. calidad de los servicios:**

¿cuáles son los niveles de calidad?

¿cuál es el desempeño del operador para esos niveles de calidad?

**e. financiación del operador designado:**

¿cuáles son las fuentes de recursos para garantizar la operación modernización y financiación del operador designado?

**f. modernización de los servicios:**

¿cuál es el grado de actualidad de los servicios postales?

¿cómo ha sido la innovación en esa área?

**g. innovación tecnológica:**

¿cuál es el grado de actualización tecnológica del operador designado?

¿cómo ha ocurrido el aporte tecnológico?

**h. competencia entre operadores:**

¿cuántos operadores existen?

¿en qué servicios compiten?

¿cómo es la competencia entre ellos?

**i. defensa de los intereses del usuario:**

¿los derechos de los usuarios-clientes están definidos?

¿cómo son preservados?

Con esa corta reseña de las cuestiones que deberán ser tratadas en la reforma, se percibe la complejidad de los temas involucrados y la casi imposibilidad de adopción de soluciones superficiales.

Es muy común la presentación de soluciones extremadamente simplificadas, incapaces de abarcar el conjunto de las cuestiones involucradas. Como ejemplo se puede mencionar el falso dilema **estatismo** contra **privatización**. Lo anterior no significa que esa no sea una cuestión relevante. Al contrario, es extremadamente relevante y debe ser abordada con toda atención. Sin embargo, no sería correcto, colocarla como la cuestión central de la reforma, subordinando a ella todas las demás cuestiones, en una flagrante inversión de objetivos, donde el medio se confunde con el fin.

¿Pero por qué ocurre eso? ¿Por qué esa ha sido una cuestión recurrente en los debates nacionales e internacionales?

Esto ocurre como consecuencia de la ausencia de un modelo amplio, capaz de estructurar la discusión desde una perspectiva más extensa. Esta ausencia provoca que la visión global se fragmente en innumerables cuestiones desarticuladas, con riesgo casi absoluto de inconsistencia en las diversas soluciones aisladas.

En esta visión desarticulada, surge el terreno fértil para las defensas apasionadas de puntos de vista y de intereses particulares que casi por una cuestión intrínseca, son contradictorios.

Si no lo fueran, no sería necesario el establecimiento de un proceso de reforma postal y la evolución del sector sería consensual y espontánea.

Promover la reforma postal de esa forma es una temeridad, pues ella ya nace prácticamente sentenciada al fracaso. Pero, ¿cuál sería la perspectiva amplia, capaz de orientar los esfuerzos de reforma de manera más objetiva, especialmente en el conflicto de los intereses particulares? En todo lugar se está de acuerdo que debe ser el interés nacional el que debe prevalecer sobre los intereses de los grupos. Por esta razón, se necesita de un compromiso, un efectivo liderazgo por parte del Poder Público, quien tiene la legitimidad y la autoridad para hacer prevalecer el interés nacional por encima de las preocupaciones y los intereses particulares.

### 3.1.2

#### *Sensibilización de autoridades y construcción de la voluntad política*

Como consecuencia de las conclusiones a las que se ha llegado hasta ahora, resulta bastante evidente la necesidad de que la reforma postal, por su compromiso con el interés nacional y su impacto en el desarrollo del país, debe contar con un fuerte apoyo de las autoridades nacionales responsables de la conducción de la nación.

Entre tanto, surge la pregunta de ¿cómo hacerlo? La sensibilización debe estar basada en hechos, argumentos y análisis concretos de forma tal que demuestre la mayor densidad de informaciones posibles. Para que eso se pueda lograr, son necesarios estudios e investigaciones previos que permitan que los defensores de la reforma, presenten informaciones objetivas que expliquen

de forma cabal, cómo se encuentra la prestación de los servicios postales en el país.

Sin embargo, no ha sido demostrada como productiva la presentación a las autoridades de análisis y estudios extremadamente profundos y detallados. Eso no significa que ellos no sean necesarios. Lo que se propone es la elaboración de un documento más sintético, donde pueda ser fácilmente percibida la línea fluida de razonamiento, partiendo desde un breve perfil del sector hasta la demostración de las situaciones problemáticas que demandan su transformación.

Se puede indicar que, de manera general, deben existir dos conjuntos de documentos:

- a. **Estudios técnicos preliminares:** análisis, investigaciones, evaluaciones y otros estudios de carácter eminentemente técnico que demuestren los problemas existentes en el sector y la necesidad de promover la reforma postal. Estas informaciones deben tener como principales atributos la objetividad, la precisión y la confiabilidad
- b. **Piezas de divulgación:** presentaciones, documentos, sumarios y otras piezas que permitan que personas externas al sector postal alcancen un entendimiento básico del sector y de los problemas enfrentados por este, con atributos tales como buena presentación, simplicidad y objetividad

La existencia de sólo uno de los dos conjuntos puede comprometer el éxito de la tarea de sensibilización de las autoridades y de sensibilización política. Suponiendo la ausencia de **"b" (piezas de divulgación)**, la interacción entre los profesionales del sector y las autoridades nacionales sería difícil, corriéndose el riesgo de la falta de entendimiento, pues en la mayoría de los países se ha percibido un alejamiento de los Gobiernos con relación a los Operadores designados. Además de eso, en un importante número de países aún no existe la separación de las funciones operadora y reguladora y en ocasiones, los responsables por la prestación del servicio postal no cuentan con interlocutores ante el Gobierno.

En general, la prestación de los servicios postales es vista por el Gobierno en forma fragmentada, donde cada sector del gobierno con diferentes responsabilidades (presupuesto, finanzas, compras, recursos humanos, etc.) capta apenas la parte relacionada con sus atribuciones específicas, sin la comprensión del sector de forma completa e integral. Por esa razón, la elaboración de piezas de divulgación que consigan dar una visión integrada del sector, se revela como un instrumento útil para presentar y hacer entender la visión que los diferentes sectores del Gobierno deben tener sobre el sector postal.

Es necesario enfatizar que las piezas de divulgación no son piezas publicitarias. Son vehículos de comunicación que deben transmitir su contenido técnico, sintetizado, capaz de presentar al interlocutor una visión no fragmentada del sector.

En este punto ya se puede ver que la existencia del ítem **"a" (estudios técnicos preliminares)** es vital para el trabajo de sensibilización, pues ellos tendrán los imprescindibles argumentos técnicos en los que estarán fundamentados todos los esfuerzos de convencimiento de las autoridades nacionales. De forma bastante genérica, estos estudios deben incluir sobre cuestiones cruciales, tales como:

- grado de universalización de los servicios postales
- nivel de suficiencia económico-financiera del operador designado
- productividad del operador designado
- calidad de los servicios
- nivel de competencia
- análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades para el sector y para el operador designado
- referencias y elementos comparativos internacionales

Es bastante útil tratar de comparar la situación de los servicios postales del país frente a otros países, donde la comparación de los indicadores no queda perjudicada por realidades discrepantes. Para esa comparación existen indicadores definidos en el medio postal, lo que no impide que se incluyan otros.

Estos indicadores pueden presentarse de la manera siguiente:

Variable	País	País 1	País 2	.....	País n
Evolución del tráfico total					
Evolución de la variable tráfico / habitante / año					
Evolución de la variable tráfico / empleado / año					
Cantidad de empleados postales por habitante					
Cantidad de habitantes por oficina de correo					
Porcentaje de la población atendida por oficinas de correo					
Porcentaje de la población atendida por distribución domiciliar					
Precio ajustado de la carta básica					
Niveles de calidad					
Resultado económico del operador designado					

Debe recordarse que, tanto en la preparación de estos estudios, como en el propio trabajo de sensibilización, existe el valioso mecanismo de cooperación técnica internacional, representado tanto por la Unión Postal Universal (UPU) como por diferentes organismos nacionales e internacionales incluidos por supuesto, las Uniones restringidas que ya han desempeñado un importante papel de apoyo a los países interesadas en promover la reforma postal.

Esta cooperación puede materializarse de diversas formas, entre las cuales se pueden destacar:

- discusión de la temática de la reforma en seminarios y talleres técnicos
- preparación y ejecución de seminarios específicos en el país interesado
- apoyo técnico en la elaboración de los estudios
- apoyo a visitas a otras administraciones postales para el intercambio de experiencias
- disposición de bases de datos para estudios comparativos
- puesta a disposición de experiencias retenidas en trabajos, proyectos y estudios semejantes

Finalmente, ¿cómo evaluar el éxito de la tarea de sensibilización de las autoridades nacionales? ¿Qué indicadores serían capaces de demostrar el logro del objetivo de sensibilizar a las autoridades nacionales para emprender la reforma postal? El principal resultado de la sensibilización debe ser el compromiso del gobierno con los esfuerzos de desarrollo del sector postal. Pero aún permanece la pregunta: ¿cómo evaluar este compromiso? Obviamente no existen indicadores objetivos que demuestren esa condición, pero es posible verificar algunas actitudes formales e informales que dan una idea segura del nivel de compromiso nacional. A continuación, se enumeran algunas de ellas, sin la pretensión de abarcar todo el conjunto posible. Las informaciones son simplemente indicativas, teniendo valor más como referencia conceptual que como parámetro sine qua non. También debe indicarse que no siempre todas ellas ocurren de forma simultánea. Se dan más bien como la combinación de algunas de ellas. Así se tiene:

- la inclusión de la temática postal en los planes de desarrollo nacional
- la instalación de un proyecto/programa para la conducción de la reforma postal por medio de un acto administrativo
- la destinación de recursos presupuestarios y financieros para la elaboración de estudios, investigaciones y análisis
- la destinación de técnicos calificados para el estudio de las cuestiones postales
- la realización de mesas redondas, foros y seminarios para la comprensión y debate de las cuestiones postales
- la participación de autoridades en foros internacionales que traten sobre las cuestiones postales
- la designación de un órgano, comité u otra forma equivalente para la gestión ejecutiva de la reforma postal

### 3.1.3

#### Participación de los actores y de las partes interesadas

Una vez obtenido el compromiso del Gobierno (Poder Ejecutivo), es necesario continuar en el esfuerzo de comprometer a las demás partes interesadas pues, más temprano o más tarde, ellas podrán ser afectadas por propuestas que serán discutidas.

Mientras que algunos sectores pueden manifestar una voluntad espontánea de interacción con las cuestiones concernientes al tema postal, otros pueden demostrar un ya enraizado rechazo a ellas, ya sea por razones ideológicas o por razones de intereses específicos. A pesar de resistencias y divergencias que puedan surgir, es fundamental el establecimiento y el mantenimiento de un mecanismo de interacción y diálogo con las partes interesadas, en el sentido de que exista un flujo de informaciones, críticas, sugerencias y comentarios en los dos sentidos. La participación en la reforma postal no puede ser algo casual o aleatorio.

Debe ser objeto de una gestión estructurada, con objetivos, mecanismos y responsables previamente definidos.

De la misma forma es importante tener presente que el amplio conjunto de las partes interesadas está compuesto por diversos actores que se caracterizan por intereses bastante diferentes, cuando no conflictivos. De esta forma, la gestión de la participación debe tener el cuidado de identificar los principales intereses de cada una de las partes, de forma tal que busque administrarlos de manera adecuada.

Es oportuno también resaltar que la participación pretendida no debe convertirse en una cogestión de la reforma. La responsabilidad por la conducción de la reforma es claramente del Gobierno, quien debe buscar la participación de otros actores, con el objetivo de perfeccionar propuestas, buscar consensos, agilizar el curso de la reforma y aclarar dudas y temores infundados.

Debe haber una planificación de esta participación, tratando de definir los objetivos, las estrategias y los planes de trabajo de forma tal que se obtengan las interacciones con las partes interesadas, en los momentos oportunos y de forma estructurada a través de:

- Mesas redondas
- Foros
- Seminarios
- Paneles
- Consultas públicas
- Audiencias públicas
- Conferencias
- Debates
- Canales para sugerencias, críticas, etc.
- Otros mecanismos estructurados de participación

Sin tratar de delimitar todo el conjunto de las partes interesadas, se pueden resaltar destacar tres de ellas, por su representatividad y capacidad de influencia en los rumbos de la reforma postal:

- a. Miembros del Congreso Nacional: siendo una especie de "antenas" de la sociedad, manifiestan generalmente preocupaciones en relación con:
  - › Cierre de oficinas postales
  - › Despido de personal
  - › Aumento de tarifas y precios
  - › Privatización de los servicios
  - › Participación privada en el operador designado
  - › Calidad de los servicios
  - › Acceso a los servicios
- b. Personal del Operador designado (*incluidos los sindicatos*):
  - › Despido de personal
  - › Reducción de salarios
  - › Suspensión de beneficios
  - › Privatización de los servicios
  - › Reestructuración del operador designado
  - › Garantía de empleo
- c. Operadores Privados:
  - › Estatización de los servicios
  - › Encargos de universalización y contribuciones económicas
  - › Competencia del operador designado
  - › Subsidios cruzados
  - › Extensión del área reservada
  - › Precios y tarifas del operador designado
  - › Acceso a la red de distribución del operador designado

Finalmente, es relevante enfatizar que el compromiso genera una natural expectativa por informaciones regulares sobre el curso de los trabajos, especialmente por parte de los empleados del operador designado. En este sentido, es productivo y útil elaborar un programa de comunicación que tenga como objetivo brindar apoyo al esfuerzo de la reforma.



No se pretende aquí profundizar en los aspectos técnicos de un programa de comunicación, pero se pueden dar ideas acerca de algunos de sus elementos básicos:

Tema	Destinatarios			
	Empleados	Sociedad	Congreso	Otros
¿Cuáles son las preocupaciones?				
¿Cuál es el mensaje?				
¿Cuándo comunicar?				
¿Cómo Comunicar?				
¿Cuál es el instrumento adecuado?				
¿Con qué periodicidad?				
¿Canal específico?				
¿Qué indicadores incluir?				

El programa de comunicación podrá indicar instrumentos diferentes para cada público destinatario. No se discute aquí esta cuestión, pero se menciona la relevancia de la buena comunicación con el público interno del operador designado (empleados y sindicatos) no sólo para el curso de la reforma, sino también para el mantenimiento de las actividades cotidianas del servicio postal. Teniendo en cuenta que ese grupo está constituido por una numerosa cantidad de personas, con niveles de preocupación bastante elevado sobre el mantenimiento de su empleo, beneficios y futuro profesional, debe concederse a ellos una atención especial.

"Si no sabemos dónde estamos, no sabemos hacia dónde vamos."

Ese aforismo traduce, uno de los más importantes factores para el éxito de la reforma postal. Primeramente, es necesario conocer la situación de los servicios postales en el país en la forma de un diagnóstico objetivo (cualitativo y cuantitativo), en la medida en que sea posible construir una visión clara del sector. Eso será útil para evaluar el punto de partida de la reforma y permitirá el establecimiento de metas de avance y en lo futuro, la evaluación de los avances obtenidos por la reforma. La elaboración de tal diagnóstico abarca la presentación de respuestas a preguntas importantes, entre las cuales destacamos algunas, sin la pretensión de agotar todo el conjunto.

### En relación con el mercado:

- ¿Cuál es el volumen postal total del país? (en piezas postales)
- ¿Cuál es la relación tráfico anual/habitante?
- ¿Cómo se distribuye el volumen por tipo de envío?
- ¿Cuál es la participación de los diversos operadores en el volumen total?
- ¿Cómo han evolucionado estas variables en los últimos años?
- ¿Cuál es su estimación hacia el futuro?
- ¿Existe algún área reservada al Operador designado u otro tipo de exclusividad?
- ¿Cuál es el grado de cumplimiento del área reservada al Operador designado?

### En relación con el servicio postal universal:

- ¿Cuál es el porcentaje de la población que tiene acceso a oficinas de correo?
- ¿Cuál es el porcentaje de la población que tiene acceso a la distribución domiciliaria?
- ¿Cuál es el costo de prestación del servicio postal universal?
- ¿Cómo es financiado el servicio postal universal?

### En relación con el operador designado:

- ¿Cuál es su productividad operativa en número de envíos anuales por empleado?
- ¿Cuáles son sus resultados económicos y financieros?
- ¿En qué segmentos del mercado postal participa?
- ¿Cuál es su % de participación en los diversos segmentos del mercado?
- ¿Cómo están distribuidos los costos e ingresos por los diversos servicios?
- ¿Cómo han evolucionado estas variables en los últimos años?
- ¿Cuáles son las estimaciones para los próximos años?
- ¿Cuál es su condición jurídica?
- ¿Cuáles son sus libertades y restricciones?

Con estos ejemplos se tiene la idea de la naturaleza y del volumen de las cuestiones requeridas para que el punto de partida del proceso de reforma sea una realidad concreta y objetiva, alrededor de la cual, los responsables por la conducción de los trabajos y las partes interesadas puedan buscar inicialmente, un consenso de entendimiento sobre la real situación del sector en el país y posteriormente, la búsqueda de un consenso en la definición de objetivos y propósitos del esfuerzo nacional de reestructuración del sector.

Más adelante, en el numeral 3.3 (las evaluaciones), se ve que ese conjunto inicial deberá también ser tomado como una referencia, en relación con las futuras evaluaciones de progreso de la reforma, donde se podrán constatar de forma objetiva, los resultados de los esfuerzos de cambio.

El grado de disponibilidad de las informaciones no es homogéneo y normalmente varía bastante. Algunas de ellas son consideradas como indicadores clásicos y son de fácil disponibilidad.

Otras no existen y necesitan ser construidas. En esa construcción puede ser necesario inclusive el aporte de recursos técnicos especializados.

Evidentemente, muchos Gobiernos tienen restricciones en lo que se refiere a la posibilidad de aportar los recursos necesarios para la obtención de dichas informaciones, teniendo en vista especialmente otras solicitudes consideradas más prioritarias. Lo que convendría hacer resaltar es que existe una clara relación costo-beneficio que deberá ser tomada en cuenta en la decisión de asignar recursos para la reforma postal. Más recursos representan mayor precisión técnica y, por consiguiente, mayores oportunidades de lograr el éxito esperado.

### 3.1.4

#### *El Papel del Operador designado*

Dentro del tema de la reforma, la función del operador designado es uno de los puntos que se destaca como de mayor relevancia para la formulación de una propuesta de nueva configuración del sector. La calificación de “designado” ya denota una condición diferenciada de los demás operadores existentes en el mercado, y el adjetivo “designado” ha sido empleado para determinar dos conceptos bastante diferenciados: es el encargado de la prestación del servicio postal universal, así como de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado en tratados internacionales de materia postal.

Según la perspectiva de propiedad, el operador es estatal cuando pertenece al Estado, sino en su totalidad, por lo menos en la porción del capital que le garantice su control efectivo. Hasta hace poco tiempo se utilizaba el término “público” para los operadores propiedad del Estado. Sin embargo, en la actualidad existen Operadores designados que han puesto su capital a disposición del público en general a través de cotizaciones en bolsas de valores, y que en el mercado de capital son denominadas “empresas públicas, por lo que no debe confundirse estos términos. En la generalidad de los países en vías de desarrollo la mayoría de los operadores son de propiedad estatal, aunque la forma de organización varía desde departamentos dentro de un ministerio o secretaría, hasta organismos empresariales con personalidad jurídica propia.

En la actualidad, existen algunos Operadores designados de propiedad privada, ya sea en su totalidad o parcial, pero donde el gobierno ya no tiene participación en la empresa. En estos

casos, los gobiernos han celebrado un contrato de gestión o de concesión con estas empresas donde se estipula la obligatoriedad de prestar los servicios postales, incluidos el servicio universal, y en algunos casos, recibiendo como contraprestación un reembolso por los gastos derivados de la prestación del servicio universal. Esta concesión tiene un límite temporal y el Estado conserva el derecho de designar a otro operador designado.

Según la naturaleza del servicio, el operador es designado cuando tiene a su cargo la prestación del servicio postal universal, mientras que los servicios privados se rigen exclusivamente por reglas de mercado, sin ninguno de los deberes a los que se somete al operador designado. En los países en vías de desarrollo, como ocurre en todo el mundo, el operador designado presta no sólo el SPU, sino también servicios adicionales en régimen de competencia, como un medio de financiación.

Cuando se menciona al *operador designado*, se hace referencia a aquel que recibe el mandato de prestación del servicio universal, con el compromiso de proveer el acceso a los servicios postales inclusive en regiones alejadas, mediante el establecimiento de una red de puntos de servicio, y que es relacionado regularmente, porque tiene una estructura de costos bastante diferenciada de los demás operadores que tienen la posibilidad de limitarse a la prestación de servicios en regiones que les resulten económicamente más atractivas.

Se puede argumentar que otros sectores de la economía, como por ejemplo el de telecomunicaciones y el de energía entre otros, también con obligaciones de universalización de servicios, no tienen un único operador con esa obligación. En esos sectores muchas veces la universalización es cumplida por diversos operadores de forma regionalizada. Aunque sea una hipótesis que no debe ser abandonada, y que, por necesidades políticas o geográficas, ya se lleva a cabo en algunos países, no son la generalidad, inclusive en aquellos países que tienen un mercado más desarrollado o que están en una fase de reforma más avanzada. El sector postal tiene características peculiares, como la gestión integrada de red física – nacional e internacional, la necesidad de volúmenes en gran escala y una estructura de costos que lo hace bastante diferenciado de otros sectores de la economía y que impiden la aplicación directa de modelos adoptados en otros sectores.

La profundización en la comprensión de los factores estructurales del sector es una condición vital para aquellos que decidan llevar adelante la tarea de su transformación.

Es en este sentido que el operador designado es un elemento angular de la reforma. Se debe conceder especial atención a aspectos inherentes a su gestión, entre los cuales sobresalen el equilibrio económico y financiero, la productividad física, la financiación de la prestación del servicio universal, la modernización de la infraestructura,

la ampliación de su cobertura de acción, la modernización de sus servicios, el desarrollo de sus recursos humanos y la profesionalización de su gestión.

Al señalar la importancia del operador designado, se busca destacar la importancia de los servicios postales universales, pues son ellos los que le confieren la naturaleza diferenciada de los demás operadores. Al abordar este tema durante las discusiones de la reforma, se debe tener presente que están bajo la lupa del análisis, no sólo los aspectos internos de un departamento o una empresa, sino principalmente el modelo de universalización de los servicios postales en el país.

## 3.2

### Formulación de la reforma y ejecución del proceso

La Reforma Postal es un proceso que no se reduce a la emisión de una Ley. Existen experiencias de reforma que se manifestaron sin una visión de desarrollar un proceso de reforma integral y continuo, por lo que no consiguieron demostrar resultados concretos y sostenibles a lo largo del tiempo. La importancia económica y social y la complejidad del sector postal no es compatible con soluciones parciales o prototipos de modelos, mucho más generadores de nuevos problemas que dé solución a los problemas existentes.

En el ítem 3.2.1 se presentan las principales cuestiones relacionadas con la discusión de un nuevo ordenamiento para el sector. A continuación, en el ítem 3.2.2 se tratan de forma breve los grandes marcos de un proceso de reforma. Concluyendo el numeral, el ítem 3.2.3 destaca la importancia del aprendizaje con base en la experiencia de otros procesos de reforma y en los mecanismos de cooperación técnica.

### 3.2.1

#### Temática de la Reforma

Es común la búsqueda de modelos "enlatados" listos para ser implementados. Sin embargo, esta "solución" no existe en el sector postal, pues éste requiere la construcción de una propuesta adecuada para cada país, que analice y considere sus correspondientes peculiaridades, que impiden la aplicación de un modelo único para el sector. No obstante, es posible y recomendable examinar experiencias, si no para copiarlas para evitar la repetición de errores ya cometidos o para estudiar los aspectos positivos que, adaptados a la realidad nacional, puedan ser utilizados en la formulación del modelo propio.

De esta forma se tiene:

- **grado de universalización de los servicios:** menor o mayor énfasis en la universalización de los servicios postales
- **costo del servicio universal:** de servicio de menor costo de prestación hasta un servicio con alto costo de prestación

- **financiación del servicio universal:** nulo, bajo o alto nivel de aporte de recursos del Estado para financiar la prestación del servicio universal
- **grado de competencia:** menor o mayor grado pretendido de competencia que deba existir en el sector
- **propiedad del operador público:** desde un operador totalmente estatal, mixto o totalmente privado
- **separación regulación-operación:** menor o mayor grado de independencia entre las dos funciones
- **autonomía de la regulación:** menor o mayor poder dado a la autoridad reguladora para actuar en el sector
- **autonomía del operador designado:** menor o mayor flexibilidad administrativa atribuida al Operador designado
- **modernización del operador designado:** menor o mayor condición para la modernización del prestador del servicio universal
- **regulación del sector:** menor o mayor regulación del sector
- **integración regional-global:** menor o mayor facilidad de que el mercado nacional se integre a los mercados regionales e internacionales

Gráficamente esas ideas están representadas en el siguiente diagrama:

-	Grado de universalización	+
-	Costo del servicio universal	+
-	Financiación pública del servicio universal	+
-	Grado de competencia	+
-	Propiedad del operador designado	+
-	Autonomía del órgano regulador	+
-	Autonomía del operador designado	+
-	Modernización del operador designado	+
-	Regulación del sector	+
-	Separación regulación operación	+
-	Integración regional global	+

Vale la pena recordar que los puntos anteriores mantienen relaciones entre sí, de forma tal que la opción en uno de ellos determina un impacto directo en los demás. Por ejemplo: un elevado grado de universalización implica mayores costos de prestación del servicio y para ello, pueden requerir una participación del sector público en la financiación de dichos costos.

De la misma forma, el grado de separación entre las funciones de regulación y operación condicionan el grado de autonomía del organismo regulador.

La estructuración del proceso de reforma debe ser diseñada a través de un amplio estudio de las condiciones actualmente existentes en el sector, abarcando antecedentes históricos, comparaciones, referencias internacionales y formulación de propuestas para la discusión y posteriormente, la aprobación.

De forma general, señalamos los siguientes puntos que deben ser objeto de un desarrollo detallado:

1. **Escenario Internacional:** realización de estudios que permitan la identificación y la descripción del escenario internacional en el que se encuentran los servicios postales en el mundo, abordando su evolución en el tiempo hasta la situación actual, con indicación de las tendencias en un grupo de países de mayor interés. Entre los aspectos que deberán ser tratados pueden destacarse los siguientes:
    - a. Análisis de la evolución histórica del mercado postal mundial, abarcando los principales productos y servicios y sus tendencias de tráfico
    - b. Análisis del impacto provocado por el surgimiento de nuevas tecnologías de comunicación en el mercado postal
    - c. Identificación y descripción del nivel de uso de las tecnologías
    - d. Análisis del desempeño operativo, económico y mercadológico
    - e. Análisis de la evolución reglamentaria/institucional del sector postal en diferentes países, presentando las posibles tendencias, así como los diversos modelos en adopción
    - f. Identificación de los principales servicios y productos ofrecidos y las tendencias de expansión y/o supresión de los mismos, así como sus niveles de calidad
    - g. Análisis de la participación en el mercado de los operadores, el operador designado y los privados, estratificados por categorías de servicios
    - h. Descripción del concepto de servicio universal que haya sido adoptado, así como de su evolución a lo largo del tiempo
    - i. Identificación de mecanismos de compensación económico-financiera para la prestación de los servicios universales
    - j. Descripción de los servicios de acción social, en el cual los operadores ejecutan programas de acción gubernamental, presentando los mecanismos de remuneración o compensación
    - k. Caracterización del operador designado, identificando los factores que le permitan el equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio
    - l. Caracterización del órgano regulador, identificando sus atribuciones, poderes,
- estructura, representatividad, fuente de recursos y mecanismos de regulación implantados y en fase de implantación
- m. Descripción de los principales operadores privados que actúan en el mercado, identificando su segmento de actuación, tanto como la distribución geográfica, la naturaleza de los servicios prestados, su relación con el órgano regulador y con el operador designado. Descripción del operador designado, identificando por lo menos su mercado de actuación, organización empresarial, composición de capital, indicadores económico-financieros, indicadores operativos, régimen jurídico, libertades, poderes, deberes, relación con el órgano regulador y con operadores privados
2. **Escenario Nacional:** desarrollar estudios que permitan la identificación y descripción de la situación de atención del mercado postal nacional, abordando los aspectos de oferta y demanda de los servicios y productos existentes, con el mayor grado posible de segmentación. Entre los aspectos que deberán ser analizados, pueden destacarse los siguientes:
    - a. Caracterización de los servicios y productos existentes, ofrecidos por el operador designado y los operadores privados, analizando sus respectivos niveles de oferta y demanda, así como sus participaciones en el mercado
    - b. Análisis de la evolución de los productos y servicios a lo largo del tiempo, con el mayor nivel de estratificación posible, así como proyecciones anuales de carácter cualitativo y cuantitativo sobre la demanda por servicios postales, segmentada como mínimo por servicio, usuario y región
    - c. Identificación de los servicios y productos complementarios, que compiten o sustituyan a aquellos ofrecidos por los operadores que actualmente actúan en ese mercado
    - d. Análisis de tendencia del ciclo de vida de cada servicio y producto frente a las transformaciones de carácter tecnológico, económico y de cualquier otro factor relevante para la colocación de cada servicio/producto en el mercado
    - e. Identificación del perfil de los clientes/usuarios del servicio postal, segmentándolos por producto y servicio, así como por categoría de ingresos, localización, naturaleza jurídica, grado de utilización de los productos y servicios, entre otros.
    - f. Identificación y análisis de los operadores, designado y privados que ofrecen servicios y productos de naturaleza postal, indicando los segmentos en los que actúan, los respectivos niveles de participación del mercado, las

tendencias de expansión y/o retracción en el mercado

- g. Definición del servicio postal universal, teniendo en cuenta por lo menos los aspectos de determinación de los servicios, cobertura geográfica y poblacional, frecuencia de la recogida y de la entrega a domicilio, horario de atención, niveles de calidad en tiempo de entrega, confiabilidad, seguridad, mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento de las normas
  - h. Análisis de la viabilidad económico-financiera de prestación auto sostenible del servicio universal
  - i. Elaboración de alternativas de formas comprobadas de financiación de la prestación del servicio universal, especificando en cada una de ellas el impacto económico-financiero, la amplitud, su evolución a lo largo del tiempo y los mecanismos de su puesta en práctica
  - j. Identificación de los servicios postales que serán de libre competencia por parte de los diversos operadores, especificando las normas y reglamentos necesarios para su operación, control y vigilancia
3. **Aspectos Legales:** desarrollar estudios que permitan la identificación y descripción del contexto legal vigente, así como elaborar los instrumentos legales necesarios para el proceso de institucionalización de la reforma estructural del sector postal en el país. Entre las medidas que deberán ser adoptadas para la realización de esa tarea se destacan las siguientes:
- a. Identificación y análisis de las normas legales y administrativas que actualmente rigen el sector postal
  - b. Análisis de contenido de esos instrumentos legales y administrativos, verificando las posibles inconsistencias que existan
  - c. Estructuración de un mecanismo de regulación del sector postal, abarcando por lo menos el órgano regulador, atribuciones, poderes, estructura, representatividad, fuente de recursos y mecanismos de regulación
  - d. Caracterización de las normas y reglamentos necesarios para la prestación del servicio postal
  - e. Indicación de las modificaciones legales necesarias para el pleno funcionamiento del mercado postal en el país
  - f. Elaboración de los textos legales que permitan la materialización de la reforma que se pretende realizar

### 3.2.3

#### Aprendiendo con las experiencias

Cada país presenta características y realidades propias que lo individualizan con un conjunto único de factores históricos, culturales, sociales, políticos y económicos, entre otros.

Por esa razón no es aconsejable realizar comparaciones simplistas como *“si es bueno para el país A, es bueno para el país B”*. Como ya se ha señalado, los esfuerzos de modernización de un país fundamentados en la simple transposición de modelos o de experiencias, aunque exitosos en su origen, han dado lugar a grandes fracasos y decepciones. El sector postal mundial, aún en los pasos iniciales de una reforma generalizada ya cuenta con situaciones donde esa argumentación encuentra respaldo en la realidad.

También es equivocado el razonamiento similar en el que la comparación ya no ocurre entre el sector postal de diferentes países, sino entre diferentes sectores de un mismo país. Reformas en los sectores de energía, agua, transporte y telecomunicaciones, por ejemplo, en muchas ocasiones son invocadas como paradigmas que deberán ser seguidos (o adoptados) en la reforma postal.

Ocurre que si es verdad que pueden ser lecciones aprendidas y experiencias de esos trabajos, la pura transposición de conceptos y modelos se muestra inadecuada, ya que los elementos de configuración de cada sector son bastante diferentes entre sí y como tal, requieren tratamiento específico:

- barreras de entrada
- escala de operación
- estructura de capital
- ciclo de obsolescencia tecnológica
- nivel de competencia
- equilibrio entre demanda/oferta
- nivel, objetivo y complejidad reguladora
- limitaciones estructurales o naturales
- tipo y montos de inversión necesaria

De esta forma, sin querer menospreciar importantes y valiosas experiencias en otros sectores y países, el sector postal debe ser comprendido como un sector con especialidad desde el punto de vista técnico, relacionado estrechamente a la realidad social y económica del país. No obstante, el sector no debe ser impermeable a lecciones que pueden ser obtenidas de otros esfuerzos de reforma. No se trata aquí realizar un análisis de experiencias específicas sino señalar factores comunes que determinan el éxito o el fracaso.



Debe tomarse en cuenta que sólo un reducido grupo de países puede considerarse que han concluido el proceso de reforma. La gran mayoría de los países que iniciaron un proceso coherente de reforma postal aún se encuentran en fase de desarrollo de los trabajos, por lo que se puede afirmar que no hay una experiencia consolidada, la cual pueda ser tomada como referencia de éxito definitivo. Sin duda algunas de estas iniciativas marchan de forma consistente y ya presentan experiencias valiosas, capaces de ser adquiridas por aquellos que se encuentran un poco más atrás en el camino. Por otra parte, también se cuenta con experiencias de fracasos que traen también lecciones para quienes inician sus esfuerzos de reforma del sector postal.

De esta forma, es posible verificar en la fase alcanzada hasta el presente por los distintos países involucradas en la temática de la reforma postal que determinadas posturas influyen de forma decisiva en los rumbos de los trabajos, pudiendo visualizar desde el punto de la partida, el éxito o el fracaso de los propósitos.

De forma sintética esas posturas se encuentran indicadas en el cuadro que se presenta a continuación:

ASPECTO	ÉXITO	FRACASO
Acción	Proactiva	Reactiva
Enfoque	Estructura del sector	Coyuntura del sector
Visión	Largo plazo	Corto plazo
Tratamiento	Amplio; sistemático	Puntual
Objetivos	Para el sector	Fuera del sector
Contexto político	Estabilidad	Inestabilidad
Liderazgo	Alto compromiso	Bajo compromiso
Personal del Operador designado	Alta participación	Baja participación
Transparencia	Alta	Baja
Conocimiento técnico	Alto	Bajo
Financiación de la reforma	Cierto	Incierto
Institucionalización	En el modelo legal disponible	Fuera del modelo legal
Servicio Universal	Objetivo primario	Objetivo Secundario
Operador designado	Fortalecido	Debilitado
Financiación del Servicio Universal	Solucionado	No abordado
Calidad	Objetivo primario	No abordado
Gestión del Operador designado	Modernizada	Inalterada
Participación social	Alta	Baja

Es importante recordar que tanto la Unión Postal Universal como algunas de las distintas Uniones restringidas cuentan con mecanismos de cooperación técnica, los cuales representan valiosos instrumentos de acceso a una amplia base de informaciones sobre la reforma postal.

El conocimiento de las experiencias vividas por los diversos países en sus respectivos esfuerzos de transformación del sector, es un elemento que no sólo contribuye para economizar tiempo, recursos y esfuerzos de gestores y técnicos involucrados en la reforma, sino que también representa un amplio espectro de experiencias reales para la verificación de alternativas adoptadas y sus respectivos éxitos y fracasos.

### 3.3

## Las evaluaciones

El éxito de un esfuerzo de reforma postal debe ser evaluado en la forma de indicadores objetivos que demuestren de manera analítica la evolución de una situación previamente diagnosticada.

Cabe mencionar el grado de universalización de los servicios postales, el equilibrio económico-financiero del operador designado y la mejoría de la calidad de los servicios como variables básicas para la demostración concreta de evolución del sector postal de un país.

Un esfuerzo de reforma que no consiga demostrar mejoras en ese conjunto básico de variables, difícilmente podrá ser considerado más o menos exitoso. De ahí se deriva la importancia de que previamente se realice una planificación de la evaluación de la reforma que será emprendida, de forma tal que los responsables por su conducción, cuenten con elementos de control del avance de los trabajos y que finalmente, la sociedad pueda percibir el progreso alcanzado.

Para ello, en el ítem 3.3.1 se trata el proceso de evaluación y en el ítem 3.3.2 se mira la determinación de los indicadores de resultados. Para concluir el numeral, el ítem 3.3.3 versa sobre la importancia de la definición de un ciclo de evaluación y de la corrección de rumbos en la conducción de la reforma postal.



### 3.3.1

#### Evaluación del proceso de reforma

Un aspecto de gran relevancia para la reforma es la preocupación con la definición de un mecanismo sistemático de evaluación de los resultados alcanzados por ella, de acuerdo con las metas inicialmente trazadas.

Esto ocurre porque los objetivos deben ser desdoblados en metas mesurables de forma tal que sea posible la verificación de su alcance.

Ejemplo:

#### Objetivo 1: Aumentar el grado de universalización de los servicios postales

Meta	Año 1	Año 2	Año 3	.....	Año n
Porcentaje de la población atendida por agencia de correo					
Porcentaje de la población atendida por distribución domiciliaria					

#### Objetivo 2: promover el autosostenimiento económico y financiero del operador designado

Meta	Año 1	Año 2	Año 3	.....	Año n
Resultados económicos y financieros del operador designado					
Inversiones para modernización y expansión					
Valor del subsidio aportado en el operador designado					

Este método permite una clara transposición de los enunciados contenidos en los objetivos en indicadores medibles, permitiendo a los gestores de la reforma postal un entendimiento bastante claro de la forma como se están concretando los objetivos fijados inicialmente.

### 3.3.2

#### Determinación de indicadores de resultados

Como ejemplo, se presenta a continuación una tabla que contiene un conjunto de indicadores que pueden ser usados para evaluar el progreso de la reforma postal a lo largo del tiempo. La relación mencionada no tiene la pretensión de agotar todos los posibles indicadores que pueden ser usados para ese fin. Su mérito es el de permitir que se vislumbren diversos aspectos analíticos que permitan ofrecer un panorama cuantitativo de la progresión de la reforma postal. De acuerdo con los objetivos inicialmente trazados, algunos de ellos pueden ser excluidos, otros creados y concluidos de acuerdo con el principio de verificación sistemática y objetivo del avance de la reforma postal.

Teniendo en cuenta esas reservas, se presenta la siguiente tabla:

Meta	Año 1	Año 2	Año 3	.....	Año n
Volumen total					
Volumen por habitante					
Volumen por empleado					
Funcionarios por habitante					
Cantidad media de horas de formación por empleado					
Cantidad de días de paralización del operador designado por huelgas					
Cantidad de habitantes por oficinas de correo					
Porcentaje de la población atendida por oficina de correo					
Porcentaje de la población atendida por distribución domiciliaria					
Porcentaje del mercado bajo reserva					
Participación de mercado del operador designado					
Precio de la carta básica					
Calidad de los servicios					
Índice de extravíos de envíos postales					
Coficiente medio de manipulación en la clasificación					
Resultados económicos y financieros del operador designado					
Inversiones para modernización y expansión					
Valor del subsidio aportado en el operador designado					

Para cualquier otro indicador que sea creado, es necesario tener presente algunos requisitos cuya mayor o menor atención darán al indicador, mayor o menor utilidad:

- **simplicidad:** fácil entendimiento de su significado
- **objetividad:** capacidad de ser verificado sin subjetividad
- **credibilidad:** fuentes y métodos de verificación confiables
- **ejecución:** fuentes y métodos de verificación factibles

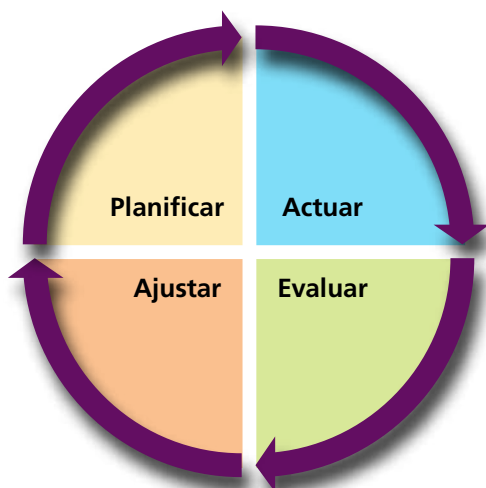
### 3.3.3

#### Acciones sobre los resultados de la evaluación

- **oportunidad:** verificación en tiempo adecuado a las decisiones necesarias
- **comparación:** permitir referencias comparativas

En su esencia, la reforma postal es un proceso de planificación: diagnostica una situación y realiza una acción de propuesta de cambio en dirección a una nueva situación deseada. Para ello acude a instrumentos de planificación, los cuales permiten una gestión más efectiva del proceso, disminuyendo la cantidad de variables fuera de control.

Sin embargo, el plan es una dirección que deberá ser seguido, con posibilidad de desvíos en relación con el plan inicial. Por causa de esto, después de que las evaluaciones indiquen desvíos, se hace necesaria la realización de ajustes sobre la situación fuera del modelo establecido. En realidad, el proceso es cíclico y ocurren diversas interacciones a lo largo de todo el proceso, como se representa en el diagrama colocado a continuación:



De esta forma, adquiere importancia la noción de que la reforma no termina con la promulgación de los instrumentos legales pertinentes. Se podría decir que en ese momento comienza, pues llega el momento en el que todas las propuestas discutidas, acordadas y formalizadas deben tomar forma en la realidad de las actividades del sector. Dependiendo del grado de extensión de la reforma, esta puede desarrollarse durante algunos años, como se ha observado en administraciones que optaron por transformaciones profundas en los elementos fundamentales del sector.

Para evitar la dispersión de los esfuerzos alineados hasta el momento de la promulgación de los actos legales, resulta imprescindible la definición del contexto para la continuación de los trabajos. En el transcurso de esa continuación pueden ser necesarios estudios adicionales, formulaciones técnicas no previstas, proyectos adicionales de complementación, en fin, gran cantidad de situaciones que demandarán decisión, seguimiento y administración.

La postergación de estas acciones puede no sólo comprometer los plazos previamente establecidos, sino también los propios resultados planificados, con riesgo de frustrar de las ventajas anheladas para el sector y principalmente para la sociedad.

Para garantizar la continuidad de los trabajos dentro de los moldes previamente definidos, resulta necesaria la definición de los siguientes elementos fundamentales:

- **Autoridad:** definición clara de aquellos responsables por la conducción de la continuación de los trabajos
- **Modelo de decisión:** serán tratadas como situaciones que demanden decisión, teniendo en cuenta también los diferentes niveles involucrados
- **Plan de actuación:** procedimientos que deberán ser adoptados en la continuación de los trabajos, abarcando el tratamiento de las situaciones de normalidad y de contingencia
- **Informes de evaluación:** contenido, periodicidad y destinación de informaciones regulares sobre el curso de los trabajos
- **Mecanismos adicionales:** competencia y proceso de establecimiento de estudios, análisis y proyectos complementarios que son necesarios para el sostenimiento técnico y político de la continuación de los trabajos de la reforma postal



## **Módulo II**

### El Servicio Postal Universal



# Introducción

**Como consecuencia de** la evolución observada en las cuestiones relativas a la regulación y al Servicio Postal Universal, el Congreso Postal Universal celebrado en Beijing en 1999, facilitó una toma de conciencia en muchos Gobiernos sobre la necesidad de tomar medidas que garantizaran el futuro del Servicio Postal Universal y de los propios servicios postales.

Gracias a la adopción de la Estrategia Postal de Beijing, y al papel determinante que se brindó al tema del Servicio Postal Universal en la estrategia global de la Unión, los aspectos que ya se habían definido con claridad en el Congreso de Seúl en 1994, pasaron a integrar los elementos fundamentales del futuro de los servicios postales en un mundo que evoluciona ahora con una rapidez impresionante.

Las Estrategias Postales Mundiales adoptadas por los Congresos Postales Universales posteriores decidieron mantener el Servicio Postal Universal como uno de los elementos principales de su plan de acción, dándole una importancia creciente a los temas relativos a la calidad del SPU, al acceso y a la seguridad.

El reciente Congreso Postal Universal adoptó la Estrategia Postal Mundial de Estambul (EPME), que en su Meta 3 "Promover el eficaz funcionamiento del mercado y sector" tiene por objeto tratar estos aspectos a través de diferentes actividades, entre las cuales se incluye sus actividades sobre la obligación de servicio universal, dentro del Programa 1 "Obligación de servicio universal", donde se señalan las actividades que deben realizar los Operadores designados, los gobiernos y reguladores, así como los órganos de la UPU en este ámbito.

Al mismo tiempo, la actual Misión de la UPU considera a los servicios postales universal (SPU) como uno de los fundamentos del propio servicio postal:

Misión de la UPU: «Favorecer el desarrollo sostenible de servicios postales universales de calidad, eficaces y accesibles, para facilitar la comunicación entre todos los pueblos del mundo. Ello se logra:

- garantizando la libre circulación de los envíos postales en un territorio postal único constituido por redes interconectadas;
- promoviendo la adopción de normas comunes equitativas y la aplicación de la tecnología;
- alcanzando la cooperación y la interacción entre todas las partes interesadas;
- facilitando la prestación de una cooperación técnica eficaz;
- asegurando que sean tenidas en cuenta las necesidades cambiantes de los clientes.»

La meta principal de los fundadores de la UPU, al definir un solo territorio postal, así como la obligación de prestar determinados servicios básicos, permanece en la concepción del derecho inalienable de las personas a enviar y recibir correspondencia.

Estos principios fundamentales sobre los que reposa el Servicio Postal Universal permiten a los Gobiernos, fijar las bases para el desarrollo de los servicios postales en sus países, con el fin de garantizar el mantenimiento de la red mundial a la que deben tener acceso todos los ciudadanos.

Pero para lograr un SPU permanente y viable económicamente, deben definirse con mucha claridad las condiciones de acceso, de calidad, de seguridad y de regularidad. La voluntad de los Gobiernos ha sido claramente expresada por las normas ya citadas. Queda ahora definir de manera concreta las reglas de juego que se adapten a los nuevos tiempos y que consideren el nuevo entorno regional y mundial.



Un problema mayor en algunos países ha sido la dificultad de algunos Gobiernos para aceptar las diferencias entre los servicios públicos nacionales y aquellos servicios públicos que deben prestarse obligatoriamente como consecuencia de compromisos adquiridos en tratados internacionales.

La diferencia entre los servicios públicos como la electricidad, la educación y la salud por citar solo algunos y los servicios postales, es que los primeros no están supeditados a condiciones externas de cumplimiento, y responden más bien a políticas nacionales de desarrollo.

En cambio, en el caso de los servicios postales, los Gobiernos están obligados a mantener una red nacional para prestar un servicio postal universal. Lamentablemente, en muchos casos, el mantenimiento y mejoramiento de esa red postal no está incluida en los planes nacionales de desarrollo ni en los programas sectoriales.

De ahí la importancia de concientizar a los Gobiernos sobre la necesidad de definir claramente las reglas para el funcionamiento permanente de un Servicio Postal Universal y de proponer planes concretos que le permitan al Estado, medir el cumplimiento de esta obligación.

Por razones evidentes, la tarea de sensibilización interna de las autoridades gubernamentales, ha correspondido al Operador histórico del Servicio Postal Universal, cuya verdadera "razón de ser" es la prestación de dicho servicio.

En muchos países, el operador histórico había podido garantizar sus funciones gracias especialmente al financiamiento por parte del Estado de toda la red, ya fuera por medio de una subvención total o parcial de sus actividades y/o por el mantenimiento de un monopolio que protegía la prestación de los servicios básicos. Además, los requerimientos de la sociedad, en cuanto a calidad y rapidez, le permitía tener costos más bajos a los actuales.

Esta situación empezó a evolucionar de manera radical a finales de los años ochenta del siglo pasado, guiada especialmente por diferentes aspectos determinantes: la competencia de la iniciativa privada; los efectos de la globalización; el cambio sistemático de las políticas del Estado empresario, el desarrollo urbano que incrementó considerablemente el tamaño de las ciudades y; la crisis económica generalizada.

La primera consecuencia importante de estos cambios en el entorno, fue el debilitamiento del operador histórico al que no se facilitaban las posibilidades de inversión, debido a las crisis económicas imperantes en gran parte de los países, las cuales desembocaban en restricciones presupuestales típicas de las instituciones públicas.

La segunda consecuencia de estos fenómenos fue la liberalización indiscriminada del mercado postal, que, en muchos países, se presentó de hecho, más no de derecho. Lo grave de esta situación no era la aplicación de los principios de libre competencia, sino el hecho de que dichos principios se aplicaban a las empresas privadas que se instalaban sin exigencia alguna, mientras que al Operador histórico del SPU se le eliminaban recursos estatales, obligándolo a seguir manteniendo la red nacional.

De esta manera, los Operadores privados (especialmente empresas Courier) se fortalecieron paulatinamente, prestando sus servicios en las áreas y nichos de mercado más rentables, mientras el Operador histórico se debilitaba ante la ausencia de una regulación clara y de un Plan de aplicación que garantizara el mantenimiento de la red.

Gracias a la evolución internacional en materia de regulación y SPU, así como a la aplicación de innumerables medidas para sensibilizar a las autoridades gubernamentales, se ha podido constatar una nueva conciencia de muchos Gobiernos sobre la necesidad de definir un marco legal para el sector postal.

No obstante, para lograr implementar medidas de fondo y duraderas que garanticen un vuelco de la situación imperante en ciertos países, es necesario brindar a los actores relacionados directamente con estos temas, un instrumento simple y concreto que les permita preparar un Plan para implementar el Servicio Postal Universal en un marco de Reforma más amplio.

Este módulo que consta de 3 secciones y varios anexos, tiene como objetivo facilitar las tareas de elaboración de un Plan de aplicación del Servicio Postal Universal y puede servir de base a aquellas personas que tengan bajo su responsabilidad la formulación de dicho Plan.

**La sección I** trata sobre los fundamentos del Servicio Postal Universal y presenta las condiciones que resaltan la importancia del concepto de SPU y las obligaciones del Estado para garantizar en forma sostenible la prestación del servicio.

Este módulo pretende por lo tanto orientar en forma práctica el correcto entendimiento del alcance de los trabajos necesarios para cumplir con los compromisos de determinar el SPU, su inclusión en las normas legales del país y el establecimiento de planes de acción concretos para su desarrollo en la prestación.

**La sección II** ilustra el tema de la determinación del SPU y la organización del desarrollo temático para orientar la fijación de este servicio en los países.

Se señala la trascendencia de las decisiones en la determinación del SPU, pues de allí se desprende el ordenamiento del mercado, el desarrollo futuro de los servicios y del sector postal, y la capacidad del sector para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo nacional.

Entre otros aspectos, se indican además las decisiones acerca de los servicios del SPU, sus condiciones de prestación y los instrumentos legales adecuados.

Finalmente, **la sección III** trata de manera más específica el tema de la financiación del SPU. Se resalta el papel crucial que juega la materia de financiación del SPU en la preservación de los servicios obligatorios del Estado, para que sea viable y sostenible a largo plazo.

Este módulo debe considerarse como un instrumento de ayuda y de consulta para las complicadas tareas de definición del marco en el cual debe desarrollarse el servicio postal, considerando las diferencias existentes entre las realidades nacionales e internacionales y las diferencias de concepto en cuanto al desarrollo del SPU.

En ese sentido, las personas responsables de esas tareas deberán examinar los aspectos propios ligados a la política nacional y a los planes de desarrollo para definir una verdadera estrategia que desemboque en la aprobación de un marco reglamentario que permita garantizar el futuro del SPU.



**SECCIÓN I**  
Fundamentos  
del servicio postal universal (SPU)





# Los principios del servicio postal universal

## I.1.1

### Definición

Para comenzar, se debe entender completamente el significado de la materia que trata este módulo, para estar ubicados en el ámbito y alcance del concepto contenido en los términos de la expresión “servicio postal universal” que en adelante trataremos de profundizar para su correcta comprensión y aplicación práctica.

La definición general del concepto indica que:

**“Servicio postal universal son los servicios postales básicos que el Estado se obliga a garantizar a todos los habitantes en todo el territorio, en forma permanente, con una calidad determinada, a precios asequibles”**

Por la importancia de esta definición, conviene detenerse a examinar cada uno de los aspectos que allí se están determinando, para una mejor comprensión.

En primer lugar, se señala que es una obligación del Estado. Es obligación de éste preservar el ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho a la comunicación. Con la evolución de la sociedad, el Estado ha tenido que comprometerse a asumir la responsabilidad de garantizar los derechos de las personas en diversas materias, entre ellas los servicios esenciales o los servicios de interés público.

En segundo lugar, la definición indica la universalidad como principal característica, cuando dice que los servicios deben estar garantizados a todos los habitantes en todo el territorio nacional, sin ningún tipo de discriminación de lugar, raza, religión, condición social, etc. Al tiempo señala que esta obligación no podrá tener ninguna interrupción para ser consistente con la clase de obligación que garantiza. Los derechos fundamentales no aparecen y desaparecen, son permanentes.

De otra parte, la definición también expresa que los servicios universales que el Estado debe obligarse a garantizar, son los servicios básicos y que éstos deben prestarse bajo determinadas condiciones, de tal manera que se disponga de una calidad de servicio especificada, a unos precios al alcance de todas las personas.

Es de gran importancia entender desde un comienzo que el servicio universal implica disponer de los servicios postales esenciales para disfrutar de un nivel de comunicación postal que permita la cohesión y vinculación social de los individuos y las comunidades, como parte de la calidad de vida de la sociedad actual.

Con frecuencia el servicio universal o la universalidad del servicio, para su definición y distinción se confunde equivocadamente con aspectos de rentabilidad y cobertura geográfica. A menudo se indica el servicio universal como sinónimo de “servicio no rentable” o “servicio de áreas rurales o áreas alejadas”.

El servicio universal se ofrece en servicios rentables y no rentables; en servicios urbanos, en ciudades altamente pobladas y así mismo en áreas rurales, alejadas de difícil acceso y población dispersa. El servicio universal se ofrece para personas naturales y para personas jurídicas. Los individuos al disponer de servicio universal deben disfrutar del derecho de enviar comunicación postal, al igual que recibir envíos. Enviar y recibir implica comunicación, ya sea social, comercial o de negocios.

Al aplicar la definición del concepto de servicio postal universal a todos los países, desarrollados y en desarrollo, se hace real la característica de universalidad de los servicios básicos, prestados en determinadas condiciones de calidad. Igualmente hace posible la reducción de las disparidades y discriminaciones en las condiciones de prestación, de manera que se preserve el derecho a la comunicación en todos los casos y lugares.

Bajo la orientación de esta definición se desarrolla entonces la materia de servicio postal universal – SPU que presenta este módulo para su comprensión, difusión y aplicación práctica.



## I.1.2

### Los principios de derecho

Como punto de partida de las bases del concepto de SPU, se tiene que ver primero su relación con el derecho, sean los derechos fundamentales de las personas, el derecho constitucional o el derecho internacional. La organización de la sociedad en Estados de derecho ha hecho posible el establecimiento de constituciones políticas de los países, las cuales contemplan los derechos y deberes de los individuos, así como las obligaciones y responsabilidades del Estado que constituyen.

En este sentido, los Estados han asumido la responsabilidad de preservar los derechos fundamentales, donde uno de ellos es el derecho a la comunicación y dentro de éste, las formas de comunicación como los servicios postales.

Ya sea que explícita o tácitamente se exprese en la constitución del Estado los servicios postales, además de garantizar la inviolabilidad de la correspondencia o la prohibición de dar información de los usuarios/clientes del Correo, los Estados se reservan tradicionalmente la exclusividad de dirigir ciertas actividades estratégicas o servicios públicos, para controlar y vigilar su prestación y desarrollo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas, en diciembre de 1948, trata en varios de sus artículos, aspectos directamente relacionados con los servicios postales.

En el artículo 12. de la Declaración de Derechos Humanos. que trata sobre la protección de la privacidad, se señala expresamente el derecho de las personas a la protección de sus envíos de correspondencia, como se desprende del texto:

**“Nadie será objeto de injerencia arbitraria en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”**

Más adelante en el artículo 19. que trata sobre la libertad de opinión y de expresión, también se hace relación con los servicios postales cuando establece el derecho de los individuos a recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas. El texto completo del artículo dice:

**“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.**

Por último, el artículo 25. que trata sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, también se relaciona con los servicios postales cuando establece que las personas tienen derecho a que se les garanticen los servicios sociales necesarios.

La parte pertinente del artículo dice:

**“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, (...) y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo (...).”**

En América, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, que fue suscrita por los Estados del área en noviembre de 1969, reafirmaron el reconocimiento a los derechos esenciales del hombre en el ámbito universal y regional, haciendo similares señalamientos de derecho.

Por otra parte, los mismos Estados, desde mucho tiempo, con el objeto de hacer posible la responsabilidad del Estado de asegurar la comunicación universal por medio de servicios postales efectivos, convinieron en la creación de un territorio único que hiciera realidad la universalidad de los servicios, al aportar cada Estado su territorio en la constitución de la Unión Postal Universal en 1874.

Por medio de la Constitución de la Unión Postal Universal, los países acordaron, formar parte de un solo territorio postal, con servicios que se prestan de manera universal en ese territorio único, con una orientación y reglamentación uniformes de forma tal que estos servicios sean homogéneos en todos los países de la Unión. La Constitución, así como el Convenio Postal Universal, como tratados internacionales de los Estados que los suscriben, obligan en derecho a las partes, y en este sentido los compromisos de los países allí adquiridos, han hecho posible la existencia de la red postal mundial dentro de la cual se prestan los servicios postales nacionales e internacionales de cada país.

El aspecto relativo al territorio único reviste por lo tanto una importancia vital en el tema del Servicio Postal Universal, como se verá a lo largo del módulo.

# La sociedad

## 1.2.1

### Los servicios públicos

Por lo general, los Estados establecen expresamente en su constitución política y en su organización institucional, las políticas públicas, por medio de las cuales se consagra en el país un mercado de bienes y servicios, pero bajo la dirección del Estado.

El Estado en ocasiones se reserva la titularidad y exclusividad de ciertas actividades estratégicas o servicios públicos, ya sea por razones de soberanía nacional o por interés social, sin que con ello se atente contra la libertad económica.

Un servicio se considera como público cuando su finalidad es atender una necesidad de la sociedad en su conjunto. El servicio público suele ser prestado por el Estado como entidad que organiza los recursos de la comunidad. En caso de que, por razones de presupuesto o de otro tipo, el servicio público sea ofrecido por una empresa privada, las condiciones de dicho servicio se encuentran sujetas al control y la regulación de las autoridades estatales.

Los servicios públicos, han venido evolucionando en el mundo moderno y en la economía de mercado que impera a nivel mundial. El desarrollo de la sociedad demanda aportes crecientes del Estado en materia de servicios públicos, lo que se ha complicado cada vez más por la escasez de recursos. Salud, educación y seguridad guardan la primera línea de prioridad.

Con el ambiente actual de economía de mercado y mercado globalizado, las tendencias en servicios han sido de liberalización progresiva y apertura a la participación privada, al tiempo que se ha dado mayor importancia a la reglamentación y al ejercicio de la función reguladora del Estado. En los servicios de infraestructura como puertos, aeropuertos, energía, telecomunicaciones, etc. y dependiendo de las características de las actividades de cada sector, se ha buscado modernizar y mejorar la disponibilidad de estos servicios, con mayores facilidades de acceso y cobertura, mejores condiciones de calidad y menores precios, por medio de políticas y mecanismos de desarrollo sectorial que permitan mejores condiciones de mercado para su crecimiento e inversión. Los servicios postales como servicios públicos están también sujetos a las tendencias del ambiente económico predominante, aunque de manera más pausada.

El interés privado tiene una fuerte presencia en los servicios expresos de alto rendimiento, en régimen de libre competencia, con redes de servicio de cubrimiento limitado en las áreas geográficas más rentables. Sin embargo, en países en desarrollo también participan en la prestación de servicios básicos.

En los servicios básicos, el área reservada que incluye algunos servicios y la obligación de servicio universal en todas las áreas geográficas, incluyendo las alejadas o de difícil comunicación, obliga que esta parte del mercado deba estar más controlado, a fin de vigilar el descreme en las zonas más rentables, como son las urbanas de alta densidad poblacional y mayor actividad económica.

Hacia el futuro próximo las condiciones del mercado hacen necesaria una política nacional definida para desarrollar el sector y una mayor claridad en la reglamentación para que se den condiciones de desarrollo del sector postal, preservando las garantías de universalidad de los servicios postales básicos.

Las necesidades de crecimiento de la economía nacional exigirán la contribución efectiva de los sectores de infraestructura y allí el sector postal, con sus servicios postales básicos tiene que crecer al ritmo que exija el país.

Equilibrar esta ecuación, exige del Estado y de los Gobiernos, un esfuerzo muy importante, en normas, planes e inversiones con las cuales los servicios se pongan al nivel de las necesidades de la demanda. El módulo IV de esta guía consagra una sección exclusivamente al tema del Operador del SPU.

## 1.2.2

### Las obligaciones del estado

En el capítulo anterior, en el apartado de los principios de derecho del SPU ya se había tocado el tema de las obligaciones del Estado en los servicios públicos y en los servicios postales. Sin embargo, es necesario tratar el tema de las obligaciones con un mayor detenimiento. Las obligaciones del Estado en un servicio público como el servicio postal se derivan principalmente de dos razones. En primer lugar, por razones de derechos fundamentales de los individuos, el Estado debe asegurar que todas las personas puedan ejercer ese derecho, al preservar el Estado la disponibilidad de los servicios esenciales.

En segundo lugar, por razones históricas, los Estados casi de manera universal han considerado el servicio postal como actividad económica estratégica de interés social, por lo que tiene la obligación de controlar y vigilar las actividades postales en el mercado. Para atender correctamente estas obligaciones es fundamental que el Estado comprenda muy bien el papel y alcance del sector postal y sus servicios, en la sociedad y la vida nacional, como un factor de infraestructura necesaria para el crecimiento económico y desarrollo nacional.

Corresponde por lo tanto al Estado formular la política de desarrollo del sector postal, establecer el marco legal para las reglas de juego en el mercado y definir la forma como se deberán operar los servicios, así como ejercer la responsabilidad de la función reguladora. El módulo V de esta guía trata el tema de la Regulación.

Los países que han podido avanzar en forma ordenada en el cumplimiento de estas obligaciones, disponen hoy en día de un elemento de infraestructura que impulsa el desarrollo económico y social, con servicios eficientes de alta calidad y tecnología, en los cuales el país invierte en forma regular para mantener su nivel de calidad para garantizar la preservación de los servicios a todos los habitantes, sin que esto constituya una carga para las finanzas públicas de esos países.

## 1.2.3

### El desarrollo nacional

En términos generales a nivel mundial, en la interacción entre personas y empresas, los servicios postales continúan teniendo un papel preponderante, sea que se trate de comunicación postal propiamente dicha a través de los envíos de correspondencia, o que se trate de movilización de mercaderías con los paquetes postales y en otros casos que sea el movimiento de dinero en operaciones de giros, remesas o pagos. Para muchas comunidades, los servicios postales constituyen un medio de cohesión social y un instrumento de la presencia del Estado para facilitar el acceso a información e intercambio.

En efecto, hace unos años, un informe del Banco Mundial afirmaba que: "para una inmensa mayoría de países, el servicio postal es el medio de comunicación más básico y más común. En ciertas regiones de estos países, el servicio postal oficial es la única conexión al servicio de toda la población, además de ser el medio de comunicación más importante para los negocios y el comercio."

En los países industrializados, los servicios postales han sido un instrumento de desarrollo económico y social, con contribuciones significativas en el impulso del desarrollo de sectores como transporte, banca, ventas de productos al menudeo, industria editorial, mercadeo directo y muchas otras actividades económicas.

Igualmente, en estos países, los servicios postales son una parte fundamental en la facturación comercial de empresas a empresas y de empresas a individuos que hace mover la gigantesca masa monetaria de pagos que mantiene activa la economía. En la medida que los servicios postales sean más eficientes, ayudan a hacer más eficiente el sistema económico, a menores costos, convirtiéndose en un motor de la competitividad de los países.

En muchos países en vía de desarrollo, el servicio postal está atrapado en el círculo vicioso de las deficiencias en la calidad que resultan en bajo uso de correo, bajos ingresos, déficit y ausencia de inversión.

En estos casos, las acciones del Estado tendentes a garantizar sus obligaciones del Servicio Postal Universal, con las reformas del sector que ello implica, conducen a la conversión de la situación postal en el círculo virtuoso de buena calidad, mayor utilización, mayores ingresos e inversiones, con lo cual estos servicios se constituyen en un apoyo al desarrollo nacional. El potencial de crecimiento del correo es enorme. En las economías más desarrolladas que tienen un PIB (Producto Interno Bruto) alto, los ingresos postales también son igualmente más altos.

En los países en que el servicio postal no es lo suficientemente confiable para ser utilizado por la mayoría de los consumidores y personas de negocios, no sólo falla en servir a la comunidad entera, sino que impone costos adicionales sustanciales a todos los segmentos de la sociedad. Esto es debido a que las necesidades de comunicación de la sociedad sólo pueden satisfacerse mediante alternativas más caras, tales como mensajería (Courier). Estos servicios no son asequibles a toda la sociedad, al tener precios más altos, y en muchos casos, sólo pueden usarse cuando es absolutamente necesario.

Los servicios internacionales privados de mensajería y de distribución, concentran sus esfuerzos solamente en las zonas principales de las ciudades más importantes de un país, cobrando tarifas más altas, de acuerdo al nivel del servicio contratado. Sus contribuciones a la economía local son limitadas y las utilidades y otros beneficios económicos se exportan a sus sedes en el extranjero.

Un servicio postal de baja calidad puede forzar a los consumidores y a los comercios a contratar su propio personal de distribución, o a tener que ir al banco para obtener un simple estado financiero y en general, a gastar más dinero y tiempo. De lo anterior, se desprende que un servicio postal universal eficiente, que logre aprovechar las bien documentadas economías de escala inherentes en la recolección, procesamiento y entrega de correo, permitirá a los consumidores y a los comerciantes de un país, satisfacer sus necesidades básicas y críticas de comunicación y de distribución de paquetes pequeños, en la forma más eficaz y económica. Por lo tanto, los servicios postales también promueven la expansión de un sector clave como es el relacionado con el comercio doméstico.



# El convenio postal universal

## 1.3.1

### La red de servicios del servicio postal universal

En la prestación de los servicios postales de un país, las necesidades de comunicación nacional, pueden ser cubiertas con la infraestructura y recursos propios del país. Los niveles de acceso, cobertura y en general los niveles de calidad que se alcancen, dependen de factores controlables en el ámbito nacional.

De esta forma, se podrá disponer de los servicios requeridos para atender las exigencias de la demanda, en la medida en que se conjuguen decisiones acertadas en la política nacional sobre los servicios y las normas legales de ordenamiento del mercado, con los recursos humanos, físicos y económicos que permitan desarrollar las operaciones de prestación de los servicios en el ámbito nacional.

Sin embargo, esto no ocurre para atender las necesidades de comunicación con el resto del mundo, donde es necesario utilizar los servicios postales internacionales. En el ámbito internacional entran en juego factores y situaciones que no son controlables solamente por un país. Se trata de operaciones que requieren la participación de varios países a la vez.

Es en ese aspecto donde el rol de la Unión Postal Universal es vital para regular los intercambios y garantizar la universalidad de los servicios postales.

En conjunto, los Operadores designados de todos los países de la Unión, conforman un servicio postal completamente globalizado, en una interconexión de flujos de intercambio y enlace que utilizan la infraestructura postal de cada país. Es así como a través de la UPU se constituye la red postal mundial, la cual realmente es una red de redes.

Esta red mundial de redes nacionales, moviliza al año más de 328.000 millones de envíos postales físicos, cuenta con más de 690.000 oficinas de atención al público y conforma una fuerza laboral permanente de más de 5.2 millones de trabajadores. En esta red mundial de servicios del SPU se conjugan recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos para movilizar el flujo de intercambio de cartas, mensajes, impresos, etc., en los envíos de correspondencia; de mercancías en las encomiendas postales; y de dinero en los servicios financieros postales o de pagos.

Las necesidades de los clientes y las condiciones del mercado, exigen cada vez más la homogeneidad en los niveles de calidad de los servicios, por lo cual, los Órganos de la UPU se ocupan de este tema, buscando armonizar y equilibrar las diferencias, como una necesidad recíproca de los países para atender las exigencias de la demanda. En este sentido, de acuerdo con las decisiones de los países, se ha buscado avanzar en la determinación de especificaciones mínimas y en el establecimiento de estándares de los principales factores de calidad para su aplicación a nivel mundial en los Operadores designados, responsables de la prestación del Servicio Postal Universal.

## 1.3.2

### Los compromisos normativos comunes de los países

#### 1.3.2.1

#### *El carácter de los compromisos*

El Convenio Postal Internacional es un tratado internacional, integrante de las Actas de la UPU, se encarga de la regulación del servicio postal internacional.

Las normas fundamentales del Convenio Postal Universal son establecidas por los países miembros de la Unión en el Congreso Postal Universal, en el cual participan sus plenipotenciarios. El Congreso es el órgano máximo de la UPU y se reúne normalmente cada cuatro años.

En esta reunión mundial todos los países miembros tratan y acuerdan los aspectos normativos y reglamentarios de los servicios postales y sus plenipotenciarios suscriben el Convenio Postal y otros acuerdos específicos.



Los firmantes de las actas del Congreso, son delegados que deben tener la facultad de comprometer legalmente al Estado que representan, por lo cual estos delegados deben estar acreditados en el Congreso, con los debidos poderes.

La Constitución es el acta fundamental que contiene las reglas orgánicas de la Unión, mientras el Convenio Postal Universal establece las reglas comunes aplicables a los servicios postales. La Constitución de la UPU, el Reglamento General de la UPU, el Convenio Postal Universal y el Acuerdo de Servicios Postales de Pago, son tratados internacionales.

Los aspectos operativos detallados se definen en el Reglamento del Convenio Postal Universal que es aprobado por el Consejo de Explotación Postal, órgano de la UPU que se reúne anualmente, y está constituido por 40 países elegidos por el Congreso Postal Universal, con base a una representatividad geográfica y de nivel de desarrollo.

### 1.3.2.2

#### *Servicios universales en la UPU*

La Constitución de la Unión Postal Universal formalizó el deseo de los países de formar un solo territorio postal entre todos los Países miembros, a fin de permitir, por una parte, el intercambio recíproco de envíos y por otra, la obligación de prestar determinados servicios básicos, que constituyen el Servicio Postal Universal. Esta decisión de los Estados miembros de la UPU constituye la base para iniciar la prestación del SPU. El texto del artículo 1. expresa:

#### **"Artículo 1. Extensión y objeto de la Unión**

1. Los países que adopten la presente constitución formarán, con la denominación de Unión Postal Universal, un solo territorio postal para el intercambio recíproco de envíos de correspondencia. La libertad de tránsito estará garantizada en todo el territorio de la Unión.
2. La Unión tendrá por objeto asegurar la organización y el perfeccionamiento de los servicios postales y favorecer en este ámbito el desarrollo de la colaboración internacional.

(...)."

De esta manera, con la formación de un territorio único, a través del compromiso de cada uno de los países de aportar su territorio y la red de servicios postales instalada en éste, así como tratar los envíos internacionales como nacionales, ha sido posible la universalidad en la prestación de los servicios para todos los habitantes.

También con este punto de partida, se han venido desarrollando y perfeccionando las normas de compromiso y el Reglamento del Convenio Postal Universal acordados en los Congresos y en los órganos de la UPU.

Los compromisos de normas comunes del Convenio Postal y su Reglamento aplicables al territorio único de la UPU, son los mecanismos del marco legal internacional que establecen servicios postales universales, de manera equilibrada en los distintos territorios de los países miembros. Estos mecanismos, como consecuencia, también han facilitado que los servicios postales sean el servicio de comunicación de personas, empresas y comunidades, de mayor difusión y de más fácil acceso para la población.

Los avances tecnológicos, principalmente en tecnología de la información y la comunicación, están siendo utilizados por los servicios postales para difundir y facilitar el acceso a los servicios aún más, proporcionando mayor efectividad a la universalidad en el territorio único de la red mundial.

### 1.3.2.3

#### *El compromiso del SPU en el Convenio de la UPU*

Los cambios del entorno mundial, las transformaciones de los servicios públicos, las tendencias en materia de globalización, liberalización y competencia, han obligado a ser más explícitos en ciertas normas del Convenio Postal, en especial en la universalidad de los servicios postales acordados por la UPU.

El interés del sector privado en participar en las actividades postales y la reducción de las áreas reservadas al Operador designado, ha puesto, en ocasiones, en riesgo la preservación de las garantías de servicio a todas las personas, en todos los lugares.

Al promover la competencia, la globalización y la liberalización de servicios, han surgido prácticas en el mercado postal que han llevado a los servicios postales hacia la necesidad de adoptar el sentido comercial en sus operaciones.

En muchos países, este cambio radical en el entorno facilitó una reacción positiva hacia la modernización, y permitió a los Operadores designados transformarse en organizaciones empresariales con orientación comercial, con objetivos específicos de lograr rentabilidad y utilidades suficientes para sostenerse y desarrollarse por si mismos. Esta transformación les ha permitido mantener y en muchos casos, mejorar su posición en el mercado.

Esta tendencia hacia la modernización, así como la orientación comercial de los servicios postales no deberían afectar el papel social y cultural que los servicios tienen en la vida de las personas y las comunidades, ya que la modernización los hace generar mayores recursos y, por tanto, más eficientes permitiéndoles mejorar la prestación en todas las zonas, aún en las aparentemente no rentables. En este punto hay que recordar que el servicio postal es una red de puntos de servicio y así es como hay que evaluarlo. No es posible evaluar la rentabilidad de sólo un punto de la red, sino como un todo. Los puntos aparentemente no rentables dan mayor fortaleza a la red.

Por estas razones, los Estados, en complementación a las orientaciones en materia de transformación, reforma, uso de tecnología y calidad de los servicios, adoptadas por los Congresos Postales Universales desde los años setenta del siglo pasado, decidieron consignar de manera más concreta los compromisos de universalidad de los servicios en el Convenio Postal Universal, adoptado por el Congreso de Beijing en 1999, con miras a no perder de vista el aspecto fundamental del compromiso de mantener una comunicación fluida en los territorios nacionales a precios asequibles y bajo ciertas normas mínimas de calidad para todos los habitantes.

Los países decidieron definir las normas con el precepto principal de Servicio Postal Universal en el Convenio Postal Universal y para ello se creó un artículo bajo esa denominación, con la norma común de compromiso obligatorio para todos los países miembros:

### **Artículo 3. Convenio Postal del Servicio Postal Universal**

1. Para reforzar el concepto de unicidad del territorio postal de la Unión, los Países miembros procurarán que todos los usuarios / clientes gocen del derecho a un servicio postal universal que corresponda a una oferta de servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios accesibles.
2. Para ello, los Países miembros establecerán, en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales, el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios asequibles, teniendo en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.
3. Los países miembros cuidarán que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por los operadores encargados de prestar el servicio postal universal.
4. Los Países miembros se asegurarán de que la prestación del servicio postal universal se haga en forma viable, garantizando su perennidad.

De esta manera se establece en forma explícita, el compromiso de los Estados de garantizar que se asegure a todos los habitantes el derecho a disponer de servicio postal universal, ratificando y resaltando la obligación de garantizar un derecho fundamental como es el de la comunicación por vía de servicios postales. Se exige, además, un nivel determinado de Servicio Postal Universal cuando establece que la oferta que debe estar disponible, es una oferta que corresponda a servicios postales básicos.

En forma determinante la norma señala los servicios básicos que deben ser prestados en todos los países miembros, es decir, que están incluidos en el SPU y que están fijados en el artículo 17 del Convenio Postal Universal. Se señala además, la orientación de las condiciones de prestación de los servicios incluidos en el SPU y se establece que esos servicios se deben caracterizar por: calidad, permanencia y precios al alcance de todas las personas. La norma complementa los compromisos, siendo explícita en fijar la responsabilidad del Estado en establecer el SPU en el régimen legal del país, de acuerdo con el Convenio Postal y las necesidades y circunstancias locales.

Se especifica la obligación de los países miembros al establecer este compromiso en su marco legal nacional, cumpliendo las normas comunes acordadas en el Convenio Postal y para el caso del SPU, las establecidas en los artículos 3. y 17 del mismo.

Además, el artículo 3. van aún más allá cuando establece que los países miembros cuidarán que la oferta de servicios de SPU y las condiciones de prestación que se determinen sean ofrecidos realmente por el Operador designado a tal efecto.

Desde su origen, el Convenio Postal Universal siempre ha tenido establecidos los servicios postales básicos que se comprometen a prestar los países miembros de la UPU. Los términos de descripción de los servicios han variado en concordancia con los usos y prácticas operativas de la época.

### 1.3.2.4

#### *Los servicios básicos*

En el Convenio Postal Universal aprobado por el Congreso de Estambul, el texto completo del artículo 17. Servicios básicos, establece:

#### **Artículo 17 Servicios básicos**

1. Los Países miembros se asegurarán de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia.
2. Los envíos de correspondencia que contienen únicamente documentos incluyen:
  - 2.1 los envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos;
  - 2.2 las cartas, las tarjetas postales, y los impresos de hasta 2 kilogramos;
  - 2.3 los envíos para ciegos de hasta 7 kilogramos;
  - 2.4 las sacas especiales que contienen diarios, publicaciones periódicas, libros y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, denominadas «sacas M», de hasta 30 kilogramos.
3. Los envíos de correspondencia que contienen mercaderías incluyen:
  - 3.1 los pequeños paquetes prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos.
4. Los envíos de correspondencia se clasifican según la rapidez de su tratamiento o y según su contenido, de conformidad con el Reglamento.
5. Dentro de los sistemas de clasificación indicados en 3, los envíos de correspondencia podrán clasificarse también en función de su formato en cartas pequeñas (P), cartas grandes (G), y cartas abultadas (E) o pequeños paquetes (E). Los límites de dimensiones y de peso se especifican en el Reglamento.
6. Los límites de peso superiores a los indicados en el numeral 2., se aplicarán en forma facultativa a algunas categorías de envíos de correspondencia, según las condiciones establecidas en el Reglamento.
7. Los Países miembros se asegurarán también de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de las encomiendas postales de hasta 20 kilogramos.
8. Los límites de peso superiores a 20 kilogramos se aplicarán en forma facultativa a algunas encomiendas postales, según las condiciones establecidas en el Reglamento.

Con base en las transformaciones del entorno y las necesidades del mercado, se ha adaptado, complementado y perfeccionado la norma que fija los servicios básicos establecidos en el Convenio Postal Universal, expresados en el texto anterior, de acuerdo con las decisiones tomadas por los países en el Congreso de Estambul en 2016.

En el Congreso de Beijing, los Estados resolvieron introducir un cambio muy importante en la concepción de los servicios básicos del Convenio Postal, al incluir como servicio básico, el servicio de encomiendas postales de hasta 20 kilogramos de peso.

Esta adición a los servicios básicos donde en el pasado únicamente estaban incluidos los envíos de correspondencia, obedece a la visualización de las necesidades actuales y futuras del mercado postal, cada vez más influenciado por la tecnología, la globalización, el aumento del comercio y las exigencias de valores agregados en los servicios. En este ambiente, más acentuado aún en los años siguientes en los años recientes, los paquetes postales o encomiendas están ocupando cada vez más un lugar preponderante en las necesidades y demandas del mercado postal.

En muchos países en vías de desarrollo se hace necesario un esfuerzo especial para adecuar la prestación de los servicios postales a la obligación de ofrecer el servicio de encomiendas como un servicio postal básico, en las mismas condiciones de prestación de los servicios de correspondencia.

Se puede así concluir que los servicios básicos del artículo 17. del Convenio Postal Universal, constituyen los servicios mínimos obligatorios que los países están comprometidos a incluir en la determinación legal de los servicios del SPU para el país.

### 1.3.3

## Las decisiones de acción de los gobiernos

En los Congresos Postales Universales, además de las modificaciones al Convenio Postal Universal que adoptan los países, se adopta la Estrategia Postal Mundial, que es el documento estratégico de la Unión para los siguientes cuatro años, e incluye las actividades que deben llevar a cabo los países miembros, a través de sus gobiernos, los operadores, la Oficina Internacional y los demás órganos de la UPU.

La Estrategia Postal Mundial de Estambul (EPME) define la orientación estratégica para el período 2018-2021. La EPME traza tres metas prioritarias:

- Mejorar la interoperabilidad de la infraestructura de la red.
- Ofrecer productos sostenibles y modernos
- Promover el eficaz funcionamiento del mercado y del sector

A partir del Congreso Postal Universal de Beijing (1999), los sucesivos congresos adoptaron objetivos relativos al SPU. El Congreso de Estambul (2016) en la EPME, adoptó la meta 3, "Promover el eficaz funcionamiento del mercado y del sector", de la siguiente manera:

"Con una red física sólida y productos y servicios modernos, diversificados e integrados, la red postal debería teóricamente funcionar en forma eficaz. Sin embargo, los obstáculos en materia de regulación, la falta de conocimiento del mercado y las grandes preocupaciones sociales, económicas y ambientales, pueden dificultar el crecimiento del sector. Por lo tanto, la meta 3 de la EPME tiene por objeto tratar estos aspectos a través de sus actividades sobre la obligación de servicio universal, la política y la regulación, la información sobre el mercado y el sector, el desarrollo sostenible y el desarrollo de las capacidades."

Las acciones concretas incluidas en la EPMB se presentan de manera muy clara de la manera siguiente:

### **Meta 3 – Promover el eficaz funcionamiento del mercado y del sector**

Con una red física sólida y productos y servicios modernos, diversificados e integrados, la red postal debería teóricamente funcionar en forma eficaz. Sin embargo, los obstáculos en materia de regulación, la falta de conocimiento del mercado y las grandes preocupaciones sociales, económicas y ambientales, pueden dificultar el crecimiento del sector. Por lo tanto, la meta 3 de la EPME tiene por objeto tratar estos aspectos a través de sus actividades sobre la obligación de servicio universal, la política y la regulación, la información sobre el mercado y el sector, el desarrollo sostenible y el desarrollo de las capacidades.

#### **Programa 1 – Obligación de servicio universal**

- Actividades conexas: Actas de la Unión.
- Funciones recomendadas:
  - › Operadores: cumplir las obligaciones de servicio universal e implementar las operaciones de acuerdo con las Actas de la Unión y la legislación nacional.
  - › Gobiernos/reguladores: definir obligaciones de servicio universal adaptadas a la realidad actual, controlar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones actuales de servicio universal.
  - › Órganos de la UPU: contribuir al debate aportando conocimientos técnicos y experiencia, proponer modificaciones de las Actas para adaptarlas a las nuevas realidades operativas.

#### **Programa 2 – Política, reglamentación y estrategia**

- Actividades conexas: estrategia, Actas de la Unión, gobernanza, reforma.
- Funciones recomendadas:
  - › Operadores: promover el papel del sector postal ampliado en las reuniones entre la sociedad y el gobierno, contribuir a la elaboración y aplicación de estrategias, reformas, políticas y reglamentación.
  - › Gobiernos/reguladores: dirigir la elaboración de políticas, reglamentación y estrategias para reformar y transformar el sector y ganar la confianza de los inversores.
  - › Órganos de la UPU: elaborar, hacer conocer, aplicar y supervisar las estrategias; adoptar estructuras mejoradas y procesos de toma de decisión de acuerdo con la evolución de las necesidades ambientales y del mercado; acelerar el cambio de las políticas y la reglamentación para acompasar la evolución de esas necesidades.

#### **Programa 3 – Información sobre el mercado y el sector**

- Actividades conexas: estadísticas, estudios económicos y de mercado, gestión de los conocimientos y de la información.
- Funciones recomendadas:
  - › Operadores: facilitar el intercambio y el suministro de datos para contribuir al mejoramiento de la eficiencia operativa y reaccionar mejor a las necesidades y el desarrollo del mercado.
  - › Gobiernos/reguladores: fomentar y apoyar el intercambio y el suministro de datos con la UPU, suministrar y divulgar los datos apropiados de acuerdo con las necesidades de los clientes.
  - › Órganos de la UPU: consolidar y analizar los datos y presentar temas relevantes para apoyar una toma de decisiones más informada y de acuerdo con la evolución de las necesidades y las exigencias mercado.

#### **Programa 4 – Desarrollo sostenible**

- Actividades conexas: desarrollo sostenible (social, económico, medioambiental), inclusión financiera, reducción de los riesgos de catástrofes naturales.
- Funciones recomendadas:
  - › Operadores: contribuir a hacer del desarrollo sostenible una realidad.
  - › Gobiernos/reguladores: financiar y apoyar las iniciativas tendientes a promover el desarrollo sostenible y la inclusión, reconocer el papel del sector postal en favor del cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
  - › Órganos de la UPU: participar en las actividades de seguimiento, sensibilización y obtención de recursos en materia de desarrollo sostenible.

#### **Programa 5 – Desarrollo de las capacidades**

- Actividades conexas: capacitación, seminarios y talleres, mejoramiento de las capacidades.
- Funciones recomendadas:
  - › Operadores: participar en la identificación de las mejores prácticas y aplicarlas.
  - › Gobiernos/reguladores: financiar y apoyar las iniciativas tendientes a promover el mejoramiento de las capacidades.
  - › Órganos de la UPU: elaborar, hacer conocer y aplicar las iniciativas de mejoramiento de las capacidades de acuerdo con las necesidades de las partes interesadas.

**SECCIÓN II**  
La determinación  
del servicio postal universal







# Aplicación del servicio postal universal

## II.1.1

### Necesidad de determinación

Tal y como se ha señalado en la sección I, la definición de servicio postal universal explica en forma general las características que este servicio posee.

Sin embargo, la definición del concepto por sí misma, no permite una comprensión completa y clara de todo su significado, por la gran amplitud de la materia que trata y por la diversidad de aspectos que tácitamente allí están incluidos. Para la aplicación práctica de los servicios garantizados por el Estado y que se deben prestar a la comunidad y a los individuos en forma obligatoria, se requiere que explícitamente estos se determinen y especifiquen.

Es necesario expresar el alcance de la definición, en términos concretos que hagan comprensible la trascendencia de la obligación, de manera que la sociedad y los individuos puedan entender qué es lo que el Estado realmente garantiza como derecho de todos.

## II.1.2

### Lo que se determina

Para comprender el derecho que tienen todos los habitantes del territorio nacional a determinados servicios postales, es indispensable establecer en forma explícita, tres aspectos principales:

- a. Los servicios**  
Concretamente la clase de servicios que estarán incluidos en la obligación del Estado en servicio postal universal.
- b. Las condiciones de prestación de los servicios**  
Concretamente en qué forma se ofrecerán a todos los habitantes, los servicios incluidos.
- c. La financiación y operación de los servicios**  
La responsabilidad del Estado de garantizar la prestación de los servicios, en condiciones económicas que permitan la financiación sostenible de las operaciones.

La expresión de estos tres aspectos, tendrá como punto mínimo de inicio, los compromisos internacionales adquiridos por el país en el Convenio Postal Universal y su Reglamento. De allí en adelante el país deberá considerar qué decisiones adopta para adicionar servicios y condiciones de prestación a esas obligaciones.

En materia de la determinación de la clase de servicios, el punto de inicio para las decisiones del país estará a partir de los servicios de correspondencia y las encomiendas hasta 20 kilogramos. En materia de condiciones de prestación, el punto de referencia estará en las facilidades de acceso, la rapidez y fiabilidad, la seguridad y la responsabilidad en las reclamaciones que brinden una calidad aceptable. En la financiación, la decisión consiste en asegurar en forma sostenible, a largo plazo, los ingresos suficientes al operador para cubrir los costos de los servicios y las inversiones permanentes en modernización y desarrollo.

## I.1.3

### Cómo se adoptan las decisiones

A las autoridades del sector les corresponde la tarea de lograr la adopción de las decisiones nacionales, en un proceso que se inicia en el Gobierno a través del operador y del Ministerio de tutela del sector postal, pasa al poder legislativo que emite la ley postal que fija el servicio postal universal y el marco legal adecuado para éste, y vuelve al Gobierno para su aplicación operativa en la prestación de los servicios en el mercado, a través del operador y el regulador.

Este proceso de adopción de las decisiones de determinar y fijar el servicio postal universal del país, comprende una secuencia ordenada de pasos y actividades que conducen a lograr los resultados deseados. En el proceso se hace necesario que intervengan entidades del sector postal y otros sectores del Gobierno como Planeación Nacional y Finanzas, por ejemplo. También deben intervenir oportunamente, partes interesadas con quienes se deben concertar opiniones, como lo son los clientes, los gremios y representantes de operadores privados.

Las actividades del proceso de determinación, están encaminadas a reunir toda la información y estudios necesarios para los análisis que deben orientar las decisiones. Para lograr los objetivos de la determinación del servicio postal universal del país, deben darse cuando menos cuatro pasos, en el siguiente orden secuencial:

### II.1.3.1

#### *Conocimiento de la situación de los servicios postales del país*

Es la etapa preparatoria en donde es necesario disponer de información válida actualizada:

- Características del país
- Normas legales aplicables al sector postal
- Estudio del mercado postal. Conocimiento de las características cuantitativas y cualitativas. Proyecciones
- Situación operativa y económica de la prestación de servicios del operador designada
- Políticas del Gobierno Nacional para el sector postal
- Planes de Desarrollo del sector y del operador designado

### II.1.3.2

#### *Decisiones del Gobierno Nacional*

Es la etapa en donde el Ministerio de tutela del sector postal, con base en los análisis realizados en las entidades del sector (operador y/o regulador) debe tomar las decisiones:

- Planteamiento del servicio postal universal del país. Servicios, condiciones de prestación, financiación y operación
- Elaboración del proyecto de ley postal que determina el servicio postal universal y establece el marco legal adecuado para su desarrollo
- Definición del Plan de desarrollo del operador designado y del Servicio Postal Universal

### II.1.3.3

#### *Decisiones del Congreso de la República*

Es la etapa donde el Gobierno debe presentar y sustentar ante el Congreso, la propuesta del proyecto de ley postal que determina el servicio postal universal y crea el marco legal adecuado para que las obligaciones del Estado se puedan cumplir satisfactoriamente:

- Debate y aprobación de la ley que define y determina el servicio postal universal del país y el marco legal adecuado

### II.1.3.4

#### *Aplicación del servicio postal universal y el marco legal adecuado*

Es la etapa en la que se inicia la puesta en práctica de los mandatos de la ley postal y la ejecución de los planes de inversión para la modernización de los servicios:

- Reglamentación de la ley. Reglamentación del servicio postal universal. Reglamentación del mercado y los servicios
- Ejecución de los planes de desarrollo del Operador designado y de los planes de desarrollo del servicio postal universal

Dependiendo de la disponibilidad de la información y la celeridad de los análisis, el Gobierno Nacional y el Congreso podrán proceder con mayor prontitud a adoptar las decisiones.

# II.2

## Situación de los servicios postales del país

### II.2.1

#### Características geopolíticas y socioeconómicas del país

Como es lógico, es necesario conocer las características propias del país para poder definir las estrategias nacionales en materia de servicios públicos. Las características propias en la geografía de su territorio, en su cultura, en sus identidades poblacionales, en su organización política y social y en su vida económica, hacen que cada caso deba analizarse de manera independiente.

Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta para analizar las circunstancias particulares en las cuales se deben prestar los servicios postales dentro del territorio nacional, para la sociedad y las diferentes comunidades que allí habitan.

El territorio, para la organización y administración del Estado, por lo general se encuentra subdividido en áreas geográficas, dentro de una estructura de subdivisión territorial jerarquizada, en la que con frecuencia se conoce como la división u organización política y administrativa del país. Dependiendo de la división política del territorio y de la organización central o federal del Estado, de alguna manera las diferentes jerarquías de autoridades tienen relación con la prestación de los servicios para el territorio de su jurisdicción.

Con información y conocimiento territorial, se requiere reunir los datos poblacionales. Tiene gran importancia disponer de la información de censo nacional, de donde se podrán obtener los niveles de población de ciudades, pueblos y aldeas del territorio y se podrán conocer su composición urbana y rural, y características como sexo, edad, educación, ingresos, etc.

Debe disponerse de información básica acerca de aspectos del desarrollo socioeconómico para conocer los niveles de educación, salud, vivienda, nutrición, natalidad, mortalidad, pobreza, para señalar algunos de los principales. En ocasiones, estos niveles de medición del desarrollo social, varían en las distintas áreas del territorio y desde luego influyen en las orientaciones de las políticas del Estado, dirigidas a disminuir las disparidades e inequidades de la sociedad.

Igualmente es necesario resaltar la importancia de considerar los elementos de la infraestructura económica. Tenemos que considerar las vías de comunicación terrestre, ferroviaria, aérea, marítima y fluvial. Reviste gran importancia disponer de la información y conocimiento general acerca de los demás servicios públicos domiciliarios como son la energía, el agua potable, la telefonía fija y móvil, gas, aseo, alcantarillado y demás.

Se debe conocer el número de domicilios que cuentan con energía eléctrica y agua potable en el país, así como el número de líneas telefónicas de que se dispone a nivel nacional.

Estos servicios públicos también se expresan con indicadores de su desarrollo, como son, porcentaje de población con servicio de energía eléctrica, porcentaje de población con agua potable, número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, etc.

El nivel de desarrollo de la actividad económica y los rubros a los cuales está principalmente dedicada la sociedad, son de especial importancia para los servicios postales. El producto interno bruto del país, el ingreso per cápita y los demás indicadores del desarrollo económico del país, deben estar presentes en los factores que consideran los análisis.

El cuadro N° 1 que se presenta a continuación, contiene una lista indicativa de los principales aspectos geopolíticos y socioeconómicos que se deben **consiole nar** por país.

**CUADRO N° 1 Datos Generales del País**

GEOPÓLITICOS		INFRAESTRUCTURA		SOCIO-ECONOMICOS	
<b>SUPERFICIE</b>	<b>Km2</b>	<b>AGUA POTABLE</b>	<b># de abonados</b>	<b>ALFABETISMO</b>	(%)
<b>ORGANIZACIÓN GEOPOLÍTICA</b>	Capital Provincias, deptos. Municipios Aldeas, poblados	<b>ENERGÍA</b>	<b># de abonados</b>	<b>ESPERANZA DE VIDA</b>	(Años)
<b>POBLACIÓN (Datos último censo)</b>	# habitantes	<b>TELEFONÍA</b>	<b># líneas fijas</b> <b># líneas móviles</b>	<b>NIVEL DE POBREZA</b>	(%)
<b>Composición por:</b>	Sexo Edad Nivel de ingresos Ocupación	<b>CONECTIVIDAD</b>	(Internet)	<b>INGRESO PER CÁPITA</b>	(USD al año)
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	Hab. por Km2	<b>AEROPUERTOS</b>		<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	(PIB-USD)
<b>POBLACIÓN</b>	Urbana (%) Rural (%)	<b>PUERTOS</b>		<b>CRECIMIENTO PIB</b>	(%) últimos 5 años
<b>POBLACIÓN ACTIVA</b>	(#) y/o (%)	<b>FERROCARRILES</b>	Kms	<b>CRECIMIENTO PIB AMÉRICA LATINA</b>	(%)
<b>PRINCIPALES CIUDADES</b>	(5 a 8) con población	<b>REFINERÍAS</b>	(Petróleo)	<b>PRINCIPALES RENGLONES DE PRODUCCIÓN Y DE EXPORTACIÓN</b>	
<b>NÚMERO DE VIVIENDAS DEL PAÍS</b>		<b>RED DE CARRETERAS</b>	Kms	<b>EXPORTACIONES – AÑO</b>	(USD)
<b>PROMEDIO DE PERSONAS POR VIVIENDA</b>				<b>IMPORTACIONES – AÑO</b>	(USD)
				<b>INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA</b>	(USD)
				<b>ÍNDICE DE INFLACIÓN</b>	(%) últimos 5 años
				<b>ÍNDICE DE DEVALUACIÓN</b>	(%) últimos 5 años
				<b>ÍNDICE DE DESEMPLEO años</b>	(%) últimos 5 años
				<b>SALARIO MÍNIMO LEGAL</b>	mensual (USD)
				<b>TASA DE CAMBIO</b>	moneda local por 1 USD

## II.2.2

### Situación de los servicios postales

#### II.2.2.1

##### *Normas legales*

La base del desarrollo de las actividades económicas normalmente lo constituyen las condiciones que proporcionen el marco legal existente en el país para esas actividades.

Ya sea que la legislación vigente esté actualizada o no, de acuerdo con las necesidades económicas y sociales del país, se debe conocer suficientemente bien las normas legales aplicables a los servicios postales. La prestación de los servicios y el ordenamiento del mercado dependen de lo que ese marco legal haya previsto para tal efecto. Al mismo tiempo, se debe conocer los instrumentos administrativos, reglamentos, decretos, etc., aplicables al sector postal y los demás instrumentos legales conexos que influyan en la actividad postal como pueden ser la Constitución y las normas relacionadas con la protección a los consumidores, competencia, aduanas, transportes, etc.

En las normas legales de los servicios postales, los aspectos principales que se deben conocer con mayor profundidad para su análisis y discusión, son las materias relacionadas con el carácter legal de los servicios postales, las actividades y servicios que son considerados postales en la ley, la clasificación de los servicios, las obligaciones del Estado y los servicios asignados al operador designado, las previsiones sobre los compromisos internacionales, el régimen de operación y de regulación de los servicios y la organización del Operador designado.

- **Carácter legal de los servicios postales.** Por lo general las leyes sobre servicios públicos, indican el carácter público de estos para ratificar el régimen constitucional que el Estado les desea aplicar. Este carácter público puede expresarse en la ley de diferentes formas como puede ser, servicios esenciales, servicios de interés público, etc. Esta referencia del carácter se hace indistintamente para la forma de denominación que se utilice en el país, sea servicios de correos o servicios postales.
- **Actividades y servicios considerados postales.** La prestación del servicio postal consta de diversas actividades durante su proceso, como son: recibir, clasificar, o transportar, entregar, etc. Con frecuencia las normas legales o sus reglamentos, contienen determinaciones en este sentido, con lo cual especifican las labores que se consideran de índole postal, así como también los servicios que están comprendidos legalmente en la actividad postal y por tanto sujetos a determinadas condiciones de operación y explotación.
- **Clasificación de los servicios postales.** Las normas de los servicios postales o de correos, normalmente consideran la distinción de diversas clases de servicios y pueden tácita o explícitamente establecer una clasificación de los servicios, ya sea por el contenido de los envíos, o en función de la rapidez, del destino geográfico, y en ocasiones de los segmentos de clientes. La clasificación de servicios postales más comúnmente utilizada es la clasificación por contenido de los envíos y por las características de rapidez o prioridad en la entrega. En general se usa y es necesario distinguir los servicios postales por una combinación de factores como contenido, rapidez, peso, forma de entrega, destino.
- **Obligaciones del Estado.** Las normas pueden establecer en forma directa y expresa o en forma indirecta o implícita, las obligaciones que desea asumir el Estado en la prestación de los servicios postales. En condiciones de monopolio total o parcial, la ley por lo general asigna al operador oficial el cumplimiento de las obligaciones del Estado, indicando los servicios postales que éste debe prestar. En estos servicios las normas incluyen los servicios obligatorios nacionales o internacionales. Al mismo tiempo, se designa al Operador designado para la prestación del servicio universal y demás compromisos adquiridos por el Estado.

En las leyes básicas del Estado se debe definir la dependencia gubernamental responsable de establecer las políticas públicas en materia postal. Generalmente, esta función corresponde al Ministerio de tutela del servicio postal.
- **Cumplimiento de compromisos internacionales.** Todos los países en las legislaciones en materia postal consagran el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en tratados internacionales en materia postal y le asigna al operador designado la tarea de cumplir con dichos compromisos. Los Gobiernos de los países miembros de las Naciones Unidas, se comprometen en materia postal a través de la Unión Postal Universal, y en su caso, en algún organismo postal regional (unión restringida).
- **Régimen de operación.** La legislación postal antigua por lo general contemplaba un monopolio total en envíos de correspondencia, por lo que sólo existía un solo operador en el país y este era el operador público o estatal. En las últimas décadas, como consecuencia de un mercado cambiante, siempre atento a las necesidades de la sociedad, los servicios han evolucionado, y la misma prestación es distinta. De esta forma, la legislación postal gradualmente ha incluido la participación privada en el sector postal, ya sea mediante la total liberalización o por la reducción de las áreas reservadas al Operador designado.

Al operador designado se le asignan servicios y en algunos casos, se le otorgan compensaciones y exclusividades de explotación del mercado, en servicios específicos. A los operadores privados bajo determinadas condiciones y requisitos, se les permite operar mediante títulos habilitantes expedidos por el Gobierno, el regulador del sector y hasta en ocasiones por el mismo operador designado.

- **Régimen de Regulación.** Las condiciones actuales del mercado han hecho necesario separar las funciones operadora y reguladora del Estado. La función reguladora se asigna a una entidad gubernamental, ya sea dentro del Ministerio de tutela de los servicios postales o fuera de él. Esta institución puede encargarse únicamente del sector postal, o a distintas actividades (regulador multisectorial).

La función reguladora normalmente comprende la facultad de desarrollar la ley a través de normas reglamentarias e impulsar la política y planes sectoriales. Le corresponde también, preservar el cumplimiento de las obligaciones del Estado y el control de los servicios del operador designado, incluyendo el control de precios en los servicios incluidos en el SPU, o en todos en general.

En el mercado, el regulador debe controlar y vigilar el cumplimiento de las normas de prestación de los servicios, la protección de los derechos de los usuarios y/o clientes y el mantenimiento de prácticas de sana competencia. Conjuntamente con el análisis de las normas legales existentes, es necesario disponer de información y conocimiento de la manera como se están aplicando y cumpliendo las normas en el mercado.

Una de las principales causas de la difícil situación económica que enfrentan los Operadores designados es el incumplimiento de las normas y/o a la carencia de facultades de la autoridad para hacer cumplirlas.

Finalmente, en el examen de las normas legales, no se puede omitir el análisis de cómo el marco legal existente, está proporcionando las condiciones para que los servicios postales contribuyan al desarrollo nacional.

El sector postal contribuye al crecimiento económico y al desarrollo nacional cuando los servicios están en concordancia con las necesidades del país y cuando las actividades postales están en el mismo nivel de crecimiento, inversión y modernización que los demás sectores de la infraestructura nacional como telecomunicaciones, energía, etc.

## II.2.2.2

### *Mercado Postal*

Desde hace tiempo se viene insistiendo en la importancia del conocimiento del mercado en el negocio postal. Sin embargo, todavía no se ha logrado obtener el suficiente cuidado en considerar la información y el conocimiento de las características cuantitativas y cualitativas de la demanda y oferta de servicios postales.

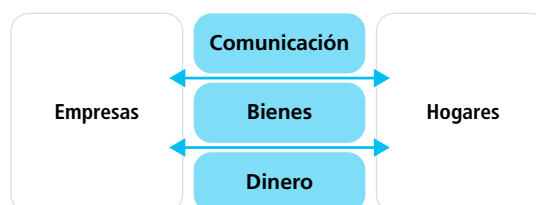
En ocasiones poco se conoce de la dimensión de la demanda real de servicios. Si se conoce la porción de mercado atendida por el operador designado, pero casi nada la información de la demanda y volúmenes de envíos postales, así se trate de servicios básicos.

No todos los países disponen de información de mercado postal y pocos aún la utilizan en el giro normal de las actividades del sector o del operador designado. Cuando se busca información de volúmenes de correo e indicadores de desarrollo sectorial de los países, como por ejemplo, envíos postales al año por habitante, oficinas por habitante, etc., se debe tener cuidado en vista que no se incluyen porciones importantes del mercado al ser atendidas por operadores distintos del operador designado.

Para comprender mejor el mercado postal, conviene empezar por ver los servicios postales dentro de la vida económica del país. El sector postal cubre las necesidades económicas de comunicación, pagos y complementación de servicios y provee los enlaces esenciales de doble vía que están en el corazón de las actividades de los negocios, gobiernos, consumidores y ciudadanos.

En el cuadro N° 2 se ilustra, conceptualmente, la posición de los Correos en las economías de mercado modernas y su papel central en conectar a compradores y vendedores, facilitando las transacciones y completando órdenes de compra. Al nivel más alto, los Correos acercan y reúnen a los negocios y a los consumidores para los propósitos de comercio y comunicación.

**CUADRO N° 2 Servicios Postales en la Vida Económica**



Hoy en día las actividades de los servicios postales constituyen una interacción de distintos componentes que conforman las situaciones de mercado, con la demanda y oferta de servicios, como se ilustra en el cuadro N° 3. Por una parte, están los **clientes**, sean empresas o individuos quienes de acuerdo con sus necesidades y expectativas generan la demanda. Por otra parte, se hallan los **proveedores** que, como operadores, con sus redes y facilidades de servicio, brindan la oferta.

**CUADRO N° 3**

Servicios: Locales Nacionales Internacionales	De	Cartas Impresos Paquetes Giros	Vía	Ordinaria Certificada Expresa Electrónica
Flujo de demanda de Empresas e Individuos	Nivel de Servicios Nivel de Precios Valores agregados		Flujo de Oferta de Operadores (Redes)	
	EaE	Eal		
	IaE	Ial		
	Medición Indicadores			
Política y Normativa Sectorial Marco Legal y Reglamentario				

Tanto los flujos de necesidades de demanda como las actividades de la oferta, generan negocios con **productos o servicios** normales, expresos o electrónicos, del ámbito local, nacional e internacional, para cartas, impresos, paquetes, giros etc.

Por último, se hallan las condiciones legales del país y del sector postal, con base en las cuales es posible mover todos los flujos de interacción de las actividades del mercado. La dinámica de este mercado producirá unos determinados niveles de servicios de acuerdo con los niveles de desarrollo que se vayan alcanzando, los cuales se pueden cuantificar a través de mediciones concretas. Los flujos que ilustra el cuadro No. 3 producen interacciones de servicios de empresa a empresa (E a E); de empresa a individuos (E a I); de individuos a empresa (I a E); y de individuos a individuos (I a I); los cuales representan porciones definidas del volumen de correo. Por origen del correo, la mayor porción es de empresas o negocios (representa más del 90% del volumen). Por destino, la porción mayor va hacia los individuos (más del 70% del volumen).

En las características cuantitativas del mercado postal de los países, tiene especial importancia el volumen y el valor anual de las operaciones, expresados en número de envíos y valor en la moneda local. Para efectos comparativos entre países, conviene tener las cifras de valor, referenciados en dólares de Estados Unidos de América.

Las cifras de mercado deben tener un nivel de desagregación suficiente para conocer el comportamiento de los servicios según las distintas formas de identificación, clasificación o denominación de éstos. Los servicios postales en general, se pueden identificar en el mercado, de acuerdo con características particulares de la actividad y la manera como se realizan las operaciones. Es así como se pueden identificar de acuerdo con:

<b>Rubro de negocio postal:</b>	Servicios de correo normal o tradicional y Servicios de correo expreso o mensajería especializada tipo Courier
<b>Destino de los envíos:</b>	Local Nacional Internacional
<b>Clase de usuario (segmentos principales del mercado):</b>	Empresas, incluidas dependencias del Estado, Individuos, Personas naturales

A su vez, en el segmento de empresas, el mercado se puede desagregar para los principales sectores económicos de la siguiente forma:

<b>Servicios Públicos</b>	En este sector están el agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, gas, aseo, telefonía, etc.
<b>Sector Financiero</b>	En este sector están los bancos (cuentas corrientes, ahorro y crédito), tarjetas de ahorros, entidades financieras comerciales (vehículos, electrodomésticos, etc.), pensiones, seguros.
<b>Sector Editorial</b>	Industria de impresión. Prensa, revistas, libros, etc.
<b>Industria y Comercio</b>	Empresas en general
<b>Gobierno</b>	Diferentes entidades del Estado, a nivel central y provincial.

Cuando no se dispone de cifras de estudios de mercado, se puede acudir a hacer una estimación gruesa de la dimensión del mercado de servicios de correo normal, en el que se puede alcanzar un nivel de certeza aceptable de cerca del 80%.

La metodología consiste en basarse en los datos geopolíticos, socioeconómicos y de infraestructura del país, al tiempo que se utilizan parámetros generales de la actividad postal y el conocimiento que puedan aportar la información del operador designado y su participación en el mercado.



- **Parámetros generales.** Se ha venido sosteniendo que, en el flujo de correo, cerca del 90% del volumen es generado por empresas (envíos de negocios) y cerca de un 10% es generado por individuos.
- **Estimación de principales volúmenes.** En el mercado postal de muchos países en desarrollo, los sectores económicos que generan los mayores volúmenes de correos son las empresas del sector de servicios públicos domiciliarios (energía, agua, teléfonos, etc.) y las empresas del sector financiero (bancos, tarjetas de crédito, pensiones, etc.).

En el caso de los servicios públicos, con los datos de instalaciones o abonados de energía y agua y el número de líneas de telefonía fija y móvil, se obtiene el volumen mensual y anual de facturas, con suficiente exactitud. Con las autoridades de control del sistema financiero, se obtiene el número de cuentas corrientes activas en el sistema bancario, el número de tarjetas emitidas, las cuentas de pensiones, etc., para calcular los volúmenes de envíos de acuerdo con la periodicidad de entrega de información.

- **Estimación del resto de volúmenes.** Los volúmenes restantes de correo empresarial de la industria, el comercio y las entidades del Estado, se calculan con base en una estimación gruesa del volumen, asumiendo que esta porción puede constituir entre un 25 y un 35% del volumen principal ya calculado.

Por último, para el cálculo de los volúmenes de correo de individuos, tanto nacional como internacional, se puede tomar el volumen estimado o de estadística de las operaciones del operador designado en estos rubros.

Para la estimación del valor de los negocios del mercado, se hace necesario tener en cuenta los precios y la porción de participación en el volumen del mercado, tanto del operador designado como en general de los operadores privados.

En el valor debe también tenerse en cuenta el volumen y precio más alto del correo internacional de salida, donde por lo general, la mayor parte es operada por el operador designado y el volumen y valor puede ser calculado con bastante aproximación con base en el volumen en kg de correspondencia anual enviada al exterior.

En lo que tiene relación con la estimación del volumen y valor del negocio de los servicios de correo expreso o mensajería tipo Courier, se dispone de menos información y no existen parámetros que ayuden a orientar los cálculos de estimación. La baja participación del operador designado en este negocio también dificulta la disponibilidad de información.

Se deba señalar la gran importancia que tiene el servicio expreso o Courier en el sector, dado que, por el alto precio de los servicios, constituye el negocio de mayor valor en la actividad postal, a pesar de su volumen relativamente bajo.

Aunque se conoce que los envíos de servicios de correo expreso o mensajería tipo Courier tienen ese mayor precio no solo en el ámbito internacional sino también en las operaciones nacionales, no siempre se comprende suficientemente bien la porción del valor del mercado que esto significa.

Las cifras gruesas de un caso de país que se muestran el Cuadro N° 4, pueden ilustrar la importancia del negocio Courier de acuerdo con los estimados de su valor.

#### CUADRO N° 4

	VOLUMEN – año millones – envíos	VALOR – año millones – USD
<b>Correo normal</b>	<b>400</b>	<b>70</b>
<b>Correo expreso – Mensajería Courier</b>	<b>40</b>	<b>130</b>
Nacional	33	30
Internacional	7	100
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>200</b>

En este caso, conviene hacer notar que el correo normal o tradicional, con 400 millones de envíos al año, corresponde a un 90% del volumen postal y solamente a un 35% del valor del mercado.

Sin embargo, el correo expreso o mensajería tipo Courier, con 40 millones de envíos al año, corresponde a un 10% del volumen postal y 65% del valor del mercado. A su vez, los envíos de correo expreso internacional con 7 millones de envíos al año, solamente representa 1.6% del volumen, sin embargo, su valor de 100 millones de USD representa el 50% del valor del mercado.

Para facilitar los ejercicios de estimación y de desagregación del mercado postal en el Anexo 1 se presenta una guía ilustrativa. Las cifras son hipotéticas y no corresponden a ningún caso de país.

Con respecto a la oferta de servicios, es necesario obtener información de los operadores, por renglón del negocio postal (correo normal o correo expreso – Courier). Igualmente, dentro de estos renglones de negocio es necesario distinguir el ámbito de operación de las empresas, pudiéndose separar en local, nacional e internacional. También conviene clasificar los operadores en pequeños, medianos y grandes, dependiendo del volumen de operaciones y el monto de ingresos.

### II.2.2.3

#### *Prestación de los servicios*

Por lo general, la falta de reglamentación de la actividad postal, la ausencia de controles, así como la opacidad del sector, hacen difícil disponer de información de los operadores privados, aun realizando estudios serios de mercado.

Como conclusión se debe indicar que, para hacer planteamientos serios y sustentables, en materia de marco legal, servicio postal universal y reforma del sector, será necesario disponer de estudios y cálculos confiables del mercado postal, su composición y principales características de demanda y oferta. No considerar la dimensión y características del mercado es un gran error.

#### **Para estar en condiciones de efectuar un análisis de la situación de los servicios postales en un país, es necesario**

conocer la forma como los consumidores (clientes/ usuarios/destinatarios) de servicios postales obtienen y reciben los servicios por parte de los distintos operadores postales, incluidos el Operador designado. Se requiere disponer de una información y un conocimiento básico de la realidad operativa del sector, principalmente en lo referente a los productos postales de los servicios básicos que están disponibles para los usuarios, ya sean clientes corporativos o individuos.

En varias regiones, en los últimos 20 o 25 años, han surgido operadores privados, formales e informales, en la prestación de toda clase de servicios postales, con autorización o sin ella, circunstancia que ha incidido en la situación de los servicios postales. La participación en el mercado de los operadores privados ha tenido un crecimiento continuo y sostenido, siempre a expensas y en detrimento del operador designado que en consecuencia ha visto mermada su participación, a menudo por prácticas ajenas a las reglas de competencia.

En estos escenarios, el operador designado, sin importar las restricciones que ha enfrentado, siempre ha tenido a su cargo las obligaciones del Estado, así como la prestación de servicios no rentables, en condiciones donde la disminución de ingresos, de recursos de inversión y de presupuestos de funcionamiento, ha producido debilidad en la capacidad de competir, pérdida de mercado, reducción de la red de cobertura geográfica y poblacional y deterioro de la calidad de los servicios.

Además, las grandes empresas multinacionales han incursionado en el mercado local. Estas empresas operan el rubro de negocios de mayor rendimiento, los servicios postales expresos o Courier, principalmente para las operaciones internacionales. Las operaciones Courier del ámbito nacional han quedado en manos de un gran número de empresas locales, las cuales, con redes de cobertura limitada, han obtenido muy buenos resultados económicos.

Aunque las operaciones del servicio Courier atienden necesidades diferentes a las de los servicios básicos, con servicios de envíos de excepcional rapidez, con características que los hacen especialmente rentables por los altos precios y redes restringidas a centros urbanos de alta densidad y actividad económica, de todas formas, han afectado los ingresos del Operador designado, así como su participación de mercado e imagen.

De una manera muy generalizada, los clientes que demandan los servicios postales, han ido comparando las empresas Courier, caracterizadas como empresas privadas de servicios rápidos, modernos, de precio alto y buena calidad, sin importar que sean empresas internacionales o locales, grandes o pequeñas, frente al operador designado, que es asociado con la ineficiencia y la organización burocrática estatal, con servicios lentos y no confiables, y a fin de cuentas como una institución anacrónica y obsoleta. En los países en desarrollo es común que, el operador designado esté mayormente afectado por los operadores privados que se dedican a la explotación de servicios de correo normal en operaciones del ámbito nacional. En este grupo de operadores privados, las empresas formales e informales proliferan de manera sorprendente.

Existen incluso gran número de operadores ocasionales o temporales que entran y salen de la actividad postal, dependiendo de cómo se presentan las oportunidades de negocio.

Las dificultades del operador designado se acentúan y se hacen más críticas con los operadores dedicados a negocios exclusivamente urbanos en grandes ciudades, ya que con un limitado número de clientes, grandes expedidores, sin exigencias de organización, oficinas de atención al público, red postal ni tecnología, pueden operar con costos muy bajos, imposibles de igualar, por un operador designado aún con niveles óptimos de eficiencia y productividad, ocasionado a menudo depredación de precios y competencia desleal.

También en esos escenarios se presentan por variadas circunstancias, las situaciones de auto prestación. Las empresas y particularmente las grandes empresas que generan grandes cantidades de correo, dentro de su organización interna, cuentan con una organización propia para hacer la entrega de sus envíos de correspondencia. Últimamente esas prácticas han evolucionado a la contratación de la entrega a otra empresa o a la creación de empresas filiales para entregar su correo y el de otros.

El ambiente de proliferación desmedida de operadores, sin ningún ordenamiento normativo, ha dado lugar a resultados que no se ajustan a los postulados de mejoras que genera la competencia. En un número importante de países, puede verse claramente que ese tipo de competencia no ha generado ni capacidad operativa, ni infraestructura, ni calidad de servicios y mucho menos desarrollo tecnológico. A toda luz, puede apreciarse el retraso sectorial y la ausencia de inversión de la actividad postal, tanto privada como pública.

- **Operador designado.** Con el conocimiento de las características de prestación de los servicios por parte de operadores privados, es posible ahora ocuparse de la situación operativa, comercial y financiera del operador designado.
- **Participación del Operador designado en el Mercado.** La posición del operador designado en el mercado, depende principalmente de su participación en la operación de los volúmenes de la demanda y del valor del flujo de facturación que posea en cartas, impresos y encomiendas para servicios de correo normal y para servicios Courier. La disponibilidad de información del operador designado, organizada de acuerdo con la estructura del mercado y los servicios, debe permitir conocer las operaciones anuales en volumen de envíos, valor y porcentajes del mercado, para:

<b>Envíos de correspondencia</b>	Cartas, impresos, encomiendas a) <i>Nacional</i> b) <i>Internacional</i>
<b>Servicios de Correo Expreso</b>	Carta (documentos), impresos, paquetes (encomiendas) a) <i>Nacional</i> b) <i>Internacional</i>

En el Anexo 1, se presenta un ejemplo ilustrativo de una posible organización de la información de la participación del operador designado en el mercado postal del país, similar y en concordancia con la organización de la información del mercado que vimos en el numeral 2.2.2. anterior. Otros factores muy importantes, como la imagen del servicio y la credibilidad deben considerarse, no obstante, la dificultad de disponer de mediciones. También los aspectos de la posición y situación del servicio en las áreas rurales y alejadas, donde el servicio postal puede ser una de las manifestaciones de presencia del Estado, tienen una consideración muy especial frente a las necesidades de las comunidades.

- **Operación de los servicios del Operador designado.** En todos los casos, el operador designado tiene encomendado prestar los servicios postales y cumplir con los compromisos del país en el Convenio Postal Universal.

La eficacia de la prestación de esos servicios depende del grado de desarrollo que haya logrado el operador, manifiesta en la disponibilidad de infraestructura, tecnología, recursos humanos, materiales y financieros, para ofrecer una red de servicios con determinada cobertura y nivel de calidad. Ese grado de desarrollo también permite conocer la capacidad y eficiencia del Operador designado para atender la demanda y enfrentar la competencia.

La información acerca de la infraestructura, de las características de la red y de las características de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, son especialmente útiles cuando esa información está complementada con elementos adicionales de medición y comparación, en el contexto nacional y en el entorno del sector a nivel regional y mundial.

De esta manera se podrá tener un conocimiento más concreto y práctico acerca de la productividad y eficiencia, si se tienen indicadores tales como:

- › número de envíos al año por empleado
- › número de envíos diarios entregados por cartero, en área urbana, en área rural, en general en el país
- › número de domicilios que cuentan con entrega domiciliaria.
- › ingresos, costos y utilidades al año por empleado
- › tiempo de entrega de envíos en área urbana, en área rural, en todo el territorio
- › volumen de correo (%) que está dentro de los tiempos de entrega señalados
- › índices de pérdidas, robos, violación en el volumen de correo manejado al año
- › índices de reclamaciones y quejas y tiempo promedio de respuesta a las reclamaciones

También utilizando los datos geopolíticos y socioeconómicos del país, es necesario obtener algunos otros indicadores de los servicios que se ofrecen en la red del operador designado, tales como:

- › porcentajes (%) de población con servicios
- › porcentaje de población con entrega diaria a domicilio
- › número y porcentaje de sitios del país (ciudades, pueblos, poblaciones, aldeas y comunidades, etc.) con servicios postales
- › número y porcentaje de hogares (domicilios) atendidos diariamente por carteros
- › número de habitantes por oficina
- › número de kilómetros cuadrados del territorio por oficina

En el Anexo 2, se ilustran algunos ejemplos de algunos indicadores puestos en el contexto de comparación subregional, regional y mundial con países desarrollados.

- **Situación financiera y administrativa del Operador Designado.** En los resultados económicos de la organización y la prestación de los servicios, el primer aspecto que se tiene que considerar es el comportamiento de los ingresos y egresos en los últimos diez o cinco años como mínimo. El nivel de déficit o el grado con que los ingresos estén cubriendo los gastos y las inversiones, así como también la tendencia que puedan mostrar las cifras, son indicadores importantes de la situación económica y las dificultades que se están presentando.

Es necesario conocer la solidez y sostenibilidad de los estados financieros, el nivel de endeudamiento, con especial cuidado de los pasivos laborales, incluidas las pensiones si es del caso y desde luego, el nivel de inversión anual y los planes de desarrollo en ejecución y proyectados.

En los aspectos administrativos es necesario considerar los recursos humanos, las características y condiciones de administración de éstos en la organización del operador. El clima organizacional, los niveles de inversión anual en horas de capacitación por empleado y los perfiles del personal (promedios de educación académica, edad, antigüedad, salarios).

## II.2.3

### Necesidades locales y reformas

En armonía con el desarrollo y crecimiento económico, los principales sectores de la infraestructura nacional se han transformado y modernizado, con un uso cada vez mayor de tecnología. Es el caso de las telecomunicaciones, energía y demás servicios públicos domiciliarios. Es el caso también de los sistemas bancarios y en general el sector financiero.

Estos dos sectores, principales clientes de los servicios postales de un país, al igual que la industria y el comercio, son parte de una actividad económica que utiliza toda la tecnología disponible, por lo que demandan encontrar un apoyo del mismo nivel en los servicios postales para sus envíos de comunicación, información, bienes y dinero. Necesitan que los servicios postales les proporcionen rapidez, confiabilidad y valores agregados suficientes para continuar siendo una opción válida de servicio en sus actividades de negocios.

Los clientes individuales, parte integrante de la nueva sociedad de la tecnología de la información y comunicación TIC, esperan de los servicios postales una oferta acorde con el ambiente que los rodea. Las porciones de población de los países que hoy en día están marginadas de internet y de la TIC en general, más pronto de lo que se piensa van a estar integradas con acceso básico a esos medios. Los esfuerzos de la comunidad internacional están encaminados a la erradicación de la pobreza, donde el soporte principal del desarrollo que es la educación, se basa en la conectividad de los individuos y las comunidades a la TIC (internet, tecnología, etc.).

Las actividades del mundo empresarial que impulsan la producción, el crecimiento y el desarrollo del país, para situarse en condiciones competitivas en la economía de mercado globalizado, requieren infraestructura y servicios de comunicación postal modernos y eficientes que exigen el uso de tecnología postal y de procesos electrónicos.

La transformación tecnológica de los servicios toma algún tiempo, recursos de inversión y capacitación de los recursos humanos y depende de los enfoques que se adopten y de los caminos que se decida tomar para desarrollar el sector y el operador designado. Por fortuna, ya se practican esquemas que facilitan el uso de tecnología postal, para avanzar muy rápidamente en el salto tecnológico que requieren los servicios postales.

Las necesidades del país en los servicios postales esenciales, llámense servicios básicos o servicio postal universal, van a requerir que sean servicios con la tecnología que exigen las actividades de los clientes / usuarios, empresas o individuos. Las comunidades alejadas y marginadas requieren que los servicios postales, brinden soluciones válidas a los obstáculos que puedan existir para disponer de servicios mínimos y la tecnología abre caminos que antes no estaban disponibles.

Otra necesidad que se presenta de una manera muy importante en muchas regiones, es la de superar la debilidad en el servicio de encomiendas (paquetes). A pesar de los crecimientos impresionantes en materia de transporte de paquetería ante el impulso del comercio electrónico y otras formas de tecnología comercial, los correos de muchos países no han prestado la atención necesaria a este segmento y en consecuencia, otros operadores o transportistas se han fortalecido en detrimento de este producto.

El comercio electrónico y operaciones a través de Internet son actualmente de gran importancia. De hecho, los envíos postales se han transformado. Por una parte, las cartas e impresos se han reducido, mientras que los envíos con mercancías, ya sean pequeños paquetes o encomiendas han crecido. El flujo de paquetería en todo el mundo está en aumento y se asegura que el crecimiento será cada vez mayor. De otra parte, desde el Congreso Postal Universal de Beijing (1999), los países decidieron incluir las encomiendas en los servicios básicos, por lo que forman parte obligatoriamente de la oferta mínima de servicios del servicio postal universal.

Mediante el análisis de la información de la situación de las condiciones de prestación, es necesario hacer el ejercicio de identificar las principales debilidades en aspectos de infraestructura física; en recursos tecnológicos para las operaciones de recepción, clasificación, entrega; en el uso de código postal para sectorización y direcciones de los clientes de grandes expedidores; en recursos de transportes, número de carteros y entrega diaria a domicilio. La necesidad común de superar las debilidades de los servicios, de realizar una acelerada transformación tecnológica de los procesos, de poner orden en el mercado postal con reglas claras de juego, garantizando la preservación de los servicios del SPU. Todo esto confluye ineludiblemente en la necesidad de una reforma integral del sector postal, donde se obtenga el marco legal adecuado para desarrollar el sector y garantizar la sostenibilidad a largo plazo del SPU, al tiempo que se disponga del operador designado viable y el país reciba servicios en el nivel de alta calidad que se requiere.

# La determinación del SPU

Luego de haber visto los principios en que se fundamenta el SPU y las necesidades de servicios con base en la situación local en el sector, corresponde ahora entrar en las materias concretas para determinar y fijar el SPU del país.

La determinación del SPU del país consiste en tomar las decisiones acerca de los servicios postales que se incluirán como obligaciones del Estado, las condiciones de calidad en que se deben prestar esos servicios, al mismo tiempo que se deben tomar las decisiones relacionadas con la previsión de la operación y financiación de los servicios del SPU. Las decisiones de determinación del Estado en relación con el SPU, presentan dos fases en su conformación. En primer lugar, la adopción de decisiones por parte del Gobierno a través de los estudios y discusiones sobre los enfoques, alcances y repercusiones prácticas de tipo operativo y económico. En segundo término, la formalización de las decisiones, mediante la aprobación de las normas legales de respaldo del poder legislativo, en la actualización del marco legal del sector postal del país.

La primera fase exige la realización de ejercicios de estimación de factibilidad operativa, técnica y económica, evaluación de costos y resultados y comportamiento del mercado. En esta tarea se busca equilibrar las aspiraciones de atender las necesidades con las posibilidades operativas, técnicas y económicas de ofrecer operaciones de financiación sostenible.

En la segunda fase se sustentan los planteamientos para obtener la actualización de un marco legal apto para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, mediante la expedición de una ley postal que determine el SPU y haga viable la prestación y financiación del servicio. En la nueva ley postal se establecen también los mecanismos de desarrollo y aplicación práctica de la legislación, a través del mandato de expedir la reglamentación y ejercer la función reguladora del Estado.

## II.3.1

### El marco legal adecuado para el SPU

Como se explicaba en la sección I al tratar los fundamentos del SPU, las obligaciones del Estado en materia de SPU no se pueden establecer en forma vaga e indefinida, sujetas a interpretaciones, ni se pueden fijar en términos impracticables o carentes de los mecanismos que faciliten su aplicación.

Las obligaciones del Estado en materia de SPU obedecen a necesidades nacionales reales. La sociedad nacional, empresas e individuos, en sus actividades económicas y sociales, requieren servicios de comunicación postal. El país ha convenido cumplir con esas obligaciones en los términos del Convenio Postal Universal haciendo posible la universalidad de los servicios.

En el establecimiento del SPU, el Estado tiene que tomar decisiones de especial trascendencia y repercusión en el nivel de calidad de vida de sus individuos asociados y en el ordenamiento de las actividades del mercado, las cuales inciden en el crecimiento y desarrollo económico del país. Por estas razones, las normas que establecen el SPU tienen que emitirse en concordancia con la importancia que tienen las decisiones que afectan la vida de todos los habitantes de un país.

Del establecimiento de las obligaciones del Estado en SPU se desprende la clase de servicios que serán obligatorios y la forma como se garantizará la prestación de esos servicios en determinadas condiciones, con un régimen de operación en el mercado que lo haga posible de manera permanente.

En algunas regiones, un número importante de países no han establecido todavía en forma explícita el SPU en la legislación postal nacional. No todos han logrado avanzar en estudios previos a la emisión de normas de ley, dentro del contexto de las necesidades de reforma postal y aprobación de un nuevo marco legal para el sector, acorde con el ambiente actual.



El marco legal del país debe contemplar el SPU como una materia especializada, tratada en su contenido con la amplitud y detalle necesario. El SPU es una materia que por su importancia y trascendencia requiere estar claramente expresada en los términos del texto de la ley. Es necesario suprimir los riesgos de interpretaciones equivocadas, desviadas del espíritu del legislador al establecer los mandatos de la ley.

La claridad con que la ley debe tratar los aspectos del SPU, también contribuyen a que esta proporcione la orientación necesaria para el correcto desarrollo de la reglamentación con la que se pondrán en práctica los mandatos de la ley.

El cuadro No. 5 presenta una lista de aspectos principales del SPU que conviene que estén explícitamente expresados en los términos del texto de la ley del sector postal.

## CUADRO N° 5

### PRINCIPALES TEMAS DE SPU EN LA LEY POSTAL

- Definición del SPU
- Determinación de servicios incluidos
- Condiciones de prestación y factores considerados
- Orientación para la determinación de las condiciones de prestación
- Facultades de reglamentación
- Financiación de las obligaciones y área reservada
- Régimen de precios
- Divulgación de normas de condiciones de prestación
- Operación de los servicios
- Contabilidad de los servicios
- Formalización de compromisos del Operador designado

Los resultados satisfactorios de las decisiones del país en materia de SPU, dependen de la coherencia con que, los demás aspectos del marco legal que rodean la aplicación práctica de las normas, contribuyan a hacer posible el desarrollo de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

El marco legal del sector debe ser adecuado para que el carácter de servicio público que tienen a los servicios postales, el régimen de operación en el mercado, el régimen del operador designado y de la regulación, contribuyan de manera concordante y efectiva con las normas del SPU.

En el Anexo 3. Cuadro 3.1., se presentan los principales aspectos que deben estar presentes en forma coherente en el marco legal del sector postal. En este anexo que se denomina “Marco Legal Adecuado para el SPU”, se presenta a manera de ejemplo, un caso hipotético de la forma como deben concordar las materias que establecen el SPU del país, con el contenido de los otros aspectos de la ley para los servicios postales.

Es así como en este ejemplo hipotético, en primer lugar, se declara el carácter de servicio público de los servicios postales y se establece qué es lo que se entiende por estos servicios, las actividades que se realizan y las clases de servicios que la ley considera. Luego, la ley establece las obligaciones del Estado en servicios postales, al definir lo que se tiene que entender por SPU, los servicios que esta obligación del Estado comprende, las condiciones en que se deben prestar los servicios y la manera como garantiza la financiación del SPU.

Por último, para el SPU y para los demás servicios postales que ha definido, la ley establece la forma como se estructura el funcionamiento del sector, fijando el régimen legal de explotación de las distintas clases de servicios, el régimen para el Operador designado, el régimen de regulación y las normas disciplinarias que se deberán aplicar.

Es importante tener en cuenta que las normas que definan y determinen el SPU, no son normas que pueden ser emitidas en forma aislada. El SPU del país, para estar establecido de manera efectiva, requiere la consideración de todo el contexto normativo del sector, en vista de que las decisiones que se adoptan, influyen directamente en el ordenamiento económico del mercado y del sector. El SPU constituye la parte esencial de la actividad postal del país, por lo que las normas para explotar el mercado, primero tienen que asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esa materia.

La inclusión del SPU en la legislación postal nacional requiere construir un marco legal adecuado a las condiciones y al ambiente que rodea la actividad a nivel mundial, mediante la emisión de leyes que contemplen en forma integral los distintos aspectos que aquí se han indicado. El módulo III de esta guía está dedicado especialmente al tema del marco legal de la reforma, el cual puede aportar informaciones adicionales en la materia.



## II.3.2

### Los servicios

Se ha hablado en repetidas ocasiones sobre el tema de los servicios del SPU, pero es necesario tratarlo en forma puntual y precisa, la decisión del país en lo que respecta a los servicios que estarán incluidos en el SPU, como servicios que serán garantizados y preservados por el Estado.

De acuerdo con los compromisos adquiridos por el país en el Convenio Postal Universal de la UPU, **el punto de partida o nivel mínimo de servicios deberá estar constituido por los servicios básicos del Convenio**, o sea los servicios postales de envíos de correspondencia y encomiendas. De esta manera, la atención se centra en decidir cuáles servicios adicionales a éstos, el Estado desea establecer como obligatorios de garantizar y preservar.

En otras regiones, países desarrollados y en desarrollo han incluido dentro de los servicios del SPU, servicios financieros postales, principalmente estos últimos en lo que se refiere a servicios financieros simples de pagos (hacer pagos a terceros; recibir pagos de terceros; transferencias; remesas; giros; etc.) y en ciertos casos también ahorros.

Dependiendo de las circunstancias locales y las necesidades de las comunidades e individuos, los países han encontrado en los servicios financieros postales, un rubro de negocio complementario a la correspondencia y a la paquetería que encaja muy bien en los servicios de red que normalmente ofrecen los correos, sin que este rubro exija esfuerzos excesivos de infraestructura e inversiones adicionales.

El rubro de negocio adicional de los servicios financieros, no solo incrementa los ingresos netos, sino que hace posible un uso más eficiente de la infraestructura física y tecnológica que necesariamente tiene que estar presente en la red de oficinas o puntos de atención al público, mejorando la rentabilidad de la red.

Los beneficios de los servicios financieros postales o de pagos, son mucho más evidentes frente a las necesidades de las comunidades rurales, semi-rurales de pueblos medianos y pequeños que no tienen acceso al sistema financiero de las grandes ciudades, donde el servicio bancario regular siempre está presente. Los servicios de pagos a y de terceros, no solo son una necesidad de los individuos en sus actividades privadas, sino también del Estado mismo, en un gran número de actividades, operaciones, transacciones y relaciones con sus ciudadanos.

En el cuadro N° 6 se presentan en forma esquemática las clases de servicios que se tienen que considerar para incluir en el SPU, teniendo en cuenta que el nivel mínimo de compromiso obligatorio para todos los países debe corresponder a una oferta de servicios básicos de correspondencia y encomiendas, definidos así en el Convenio Postal Universal. Las cartas comprenden toda clase de comunicación actual y personal e incluyen los recibos, facturas documentos y papeles de negocio que normalmente circulan por la red del operador de SPU en sobre cerrado.

Con otros servicios postales se quiere referir a todas las clases de servicios postales especiales que no son servicios básicos, como correo certificado (registrado, envíos contra reembolso, cartas aseguradas, etc.

## CUADRO N° 6 Servicios del SPU

<b>Oferta mínima de servicios del SPU</b>	Servicios Postales Básicos: (Art. 17. Convenio UPU) <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Envíos de Correspondencia</b> Envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kg Cartas, tarjetas postales, impresos y pequeños paquetes hasta 2 kg Envíos para ciegos de hasta 7 kg Sacas especiales (Sacas M) hasta 30 kg</li><li>• <b>Encomiendas</b> Encomiendas o paquetes postales hasta 20 kg</li></ul>
<b>Servicios suplementarios obligatorios</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• servicio de certificación para los envíos de correspondencia-avión y prioritarios de salida</li><li>• servicio de certificación para todos los envíos de correspondencia certificación de llegada</li></ul>
<b>Servicios suplementarios que incluyen a la vez aspectos obligatorios y aspectos facultativos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>servicio de correspondencia comercial-respuesta internacional (CCRI)</b> todos los Países miembros están obligados a prestar el servicio de devolución de los envíos CCRI</li><li>• <b>servicio de cupones respuesta internacionales;</b> estos cupones podrán canjearse en todos los Países miembros, pero su venta es facultativa.</li><li>• <b>aviso de recibo para los envíos de correspondencia certificados, las encomiendas y los envíos con valor declarado.</b> Todos los Países miembros deberán aceptar los avisos de recibo para los envíos de llegada. La prestación de un servicio de aviso de recibo para los envíos de salida, en cambio, es facultativa</li></ul>
<b>Oferta adicional de servicios opcionales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Otros servicios postales</li><li>• Servicios Financieros Postales Pagos a y de terceros Transferencias, remesas, giros, etc.</li><li>• Ahorros, etc.</li></ul>

## II.3.3

### Condiciones de prestación

En la determinación del SPU del país, no basta con decidir los servicios que estarán incluidos como obligación del Estado. Es necesario ir más allá para decidir también acerca de la forma como esos servicios deberán ser prestados.

El Convenio Postal Universal obliga a los países miembros a prestar un conjunto de servicios ya determinados como oferta mínima obligatoria. Sin embargo, en el mismo compromiso, el país convino en que los servicios de oferta mínima como son los servicios postales básicos, deben ser servicios con un nivel de calidad establecido, en forma permanente, a precios asequibles en todo su territorio.

Cualquiera que sea la interpretación que el país dé al compromiso de la forma de prestar los servicios de la oferta mínima, los países miembros de la UPU también se han puesto de acuerdo en las orientaciones fundamentales de la calidad, buscando disminuir las disparidades de la red postal mundial. Para tal efecto, los países han convenido en considerar como factores principales, el acceso, la rapidez y confiabilidad, la seguridad, la responsabilidad en atender quejas y reclamos y el nivel de satisfacción de los clientes / usuarios.

De esta forma, las condiciones de prestación de los servicios consideran los aspectos operativos y económicos de la mayor importancia. En los aspectos operativos se consideran las facilidades de acceso a la infraestructura física y la red postal y los niveles de calidad del proceso de operación en rapidez y confiabilidad de la entrega, seguridad de los objetos, responsabilidad en reclamaciones y satisfacción de los usuarios.

Los aspectos económicos de las condiciones de prestación están considerados en el factor precio que se debe pagar por los servicios, partiendo del principio que los precios cubran los costos. Los costos dependen de la eficiencia y de los niveles exigidos en las condiciones de prestación y a la vez influyen en gran medida, en la viabilidad de la financiación sostenible de los servicios del SPU y en el ordenamiento del régimen legal de operación en el mercado.

Como en todas las decisiones que determinan el SPU, para adoptar las decisiones acerca de las condiciones en que se deben prestar los servicios, el país debe disponer de información y análisis de la situación del sector y considerar las necesidades y exigencias de la sociedad y el entorno que la rodea.

En la dinámica del mercado, algunos Operadores designados han tenido serios tropiezos para ofrecer algunos productos y/o servicios que los clientes/usuarios requieren. Las empresas de servicios públicos, del sector financiero, la industria

y el comercio, siguen esperando servicios postales con procesos modernos, valores agregados y, en fin, todas las facilidades que la tecnología proporciona en sistemas de procesamiento electrónico como correo híbrido, y comercio electrónico (e-commerce), etc.

Por la relación de las condiciones de prestación con los costos, precios y financiación del SPU, las decisiones en los distintos aspectos, requieren de análisis de los resultados de las diferentes opciones o alternativas posibles. Lograr el equilibrio entre las necesidades y las posibilidades de viabilidad técnica, operativa y económica de las condiciones de prestación de los servicios del SPU, es el reto que deben superar las autoridades del Estado encargadas de las decisiones.

Otro reto de gran magnitud, añadido recientemente a la problemática de los Operadores designados en algunos países, es la prestación del servicio de encomiendas (paquetes) como un servicio del SPU que debe operarse con los mismos criterios establecidos para las condiciones de prestación de los envíos de correspondencia, es decir, para las cartas, impresos, etc. Esta exigencia adoptada por los gobiernos de los países con el Convenio Postal Universal, demanda del operador designado un esfuerzo operativo adicional de carácter excepcional

En algunos países en desarrollo, el servicio de encomiendas o paquetes postales es un servicio poco desarrollado por los Operadores designados, y que se le dio poca atención en el pasado. Las operaciones han estado limitadas principalmente al flujo de paquetería que entra al país procedente del exterior, con normas y procedimientos aduaneros y de operación obsoletos, excesivamente lentos, y obsoletos. En los casos de países en desarrollo donde su Operador designado ofrece el servicio de encomiendas en el ámbito nacional, el volumen de operaciones es insignificante, por lo que se carece de infraestructura de proceso, conocimiento y experiencia en este producto y mercado.

En las decisiones, además de la necesidad de hacer prevalecer el criterio de que las condiciones de prestación sean condiciones viables operativa y económicamente para las circunstancias del país, se requiere ineludiblemente que las condiciones estén expresadas en términos cuantitativos concretos y medibles, de forma tal que sea posible dirigir y controlar el avance progresivo en los niveles de eficacia y calidad que el país se proponga alcanzar. Con excepción de la condición de permanencia, se pasa ahora a considerar individualmente cada una de las condiciones de prestación.

La permanencia es una característica del SPU derivada de la naturaleza misma del servicio. Siendo el SPU un derecho, este no desaparece o se interrumpe por ninguna causa, salvo por motivos de fuerza mayor debidamente documentados. Es una característica fija del servicio que siempre tendrá que estar presente y que por tanto no requiere especificación.

### II.3.3.1

#### Acceso

Por "Acceso" se debe entender las facilidades de que disponen los clientes para hacer uso y beneficio de los servicios que ofrece la red postal y su infraestructura física.

La infraestructura física y la red postal operacional a través de las cuales se hace la oferta de servicios del SPU, con determinadas facilidades, están constituidas por elementos tales como:

- Red de Oficinas o puntos de atención, operados en forma directa o con terceros
- Buzones de depósito
- Centros de Procesamiento. Centros de clasificación y operación postal
- Sistema de transporte. Terrestre, aéreo, etc. Operación propia o contratada con terceros
- Sistema de entrega de envíos. Carteros, lista de correos, casilleros para paquetes y apartados postales

Las facilidades de Acceso de los servicios que forman parte del SPU deben brindar a los clientes, se pueden expresar en términos de cobertura geográfica, cobertura poblacional, frecuencias de disponibilidad, transporte y entrega, aspectos claves sobre los cuales, y sobre la cuales, el país a través de sus autoridades, tiene que adoptar las decisiones que determinen de manera concreta estas condiciones.

**Cobertura geográfica y poblacional.** Lugares del territorio donde el Estado garantiza el acceso a los servicios del SPU. Cantidad de habitantes del territorio que se desea que tengan acceso al derecho a disponer de los servicios del SPU.

Dentro de la división geopolítica y administrativa del país se establece hasta dónde se puede llegar. Implica señalar el tipo de localidades y el nivel de población. Por ejemplo, tomar la decisión de que la red de servicios del SPU del país debe llegar hasta **municipios** con más de 5.000 habitantes; o hasta **localidades** con más de 2.000 habitantes; ó hasta **asentamientos humanos** con más de 200 habitantes. En todo caso, esto depende de la capacidad del país y del operador designado de lograr los niveles que se establezcan.

Igualmente se puede decidir y expresar que, en un período determinado, un determinado porcentaje de la población deberá tener acceso al SPU. Por ejemplo, en el término de cinco (5) años, el 98% de la población del país deberá tener acceso al SPU.

#### **Frecuencia de disponibilidad de los servicios.**

Este aspecto del acceso se refiere principalmente al tiempo que los servicios están a disposición de la comunidad para utilizarlos, ya sea para depositar o para recibir envíos.

- ▶ *Frecuencia de disponibilidad de oficinas*  
Facilidad para depositar envíos o hacer uso del SPU. Número de días de la semana. Número de horas diarias que se pueden usar los servicios. Servicios de mostrador o ventanilla.
- ▶ *Frecuencia de disponibilidad de entrega a domicilio*  
Facilidad de recibir el correo a domicilio. Número de días de la semana en los que se hace la entrega a domicilio. También se incluye aquí la frecuencia de días de entrega en apartados postales.
- ▶ *Frecuencia de movilización del correo*  
Frecuencia del transporte para movilizar los envíos desde o hacia un lugar. En los pueblos y áreas rurales, es de importancia fundamental que el transporte del correo esté en concordancia con las facilidades de transporte de carga y pasajeros existentes en la zona, con el fin de que los servicios postales realmente sean una opción válida de servicio para los habitantes del lugar.

Sin importar las características del país, las decisiones sobre las condiciones de Acceso son de especial importancia, por cuanto en forma muy directa influyen operativa y económicamente en el funcionamiento de la red. La cobertura geográfica y poblacional determina la amplitud de la red postal. La cobertura y las frecuencias determinan la complejidad y nivel de costos de las operaciones.

### **II.3.3.2**

#### *Rapidez y Confiabilidad*

La rapidez de la entrega de los envíos postales siempre ha sido un factor identificador de la calidad de los servicios postales. Más que antes, hoy se exige gran rapidez de entrega de cartas, mensajes, paquetes, dinero, todos ellos servicios que, incluidos en el SPU, por lo que tienen necesariamente que ser prestados en los niveles de calidad que realmente satisfaga las necesidades de los clientes.

La rapidez de la entrega se puede entender como el plazo establecido para la entrega de los envíos a partir del momento en que los envíos son depositados o entregados al Operador designado para tal efecto.

La confiabilidad se refiere al nivel de certeza del cumplimiento de los compromisos y plazos de entrega. El grado de confiabilidad que ofrezca la organización y operación del proceso de los servicios, es en conjunto con la rapidez, la característica de calidad más apreciada por los clientes. El cumplimiento se puede establecer como el porcentaje mínimo de volumen de correo que debe cumplir los plazos de entrega.

Las decisiones en rapidez y confiabilidad, de los servicios que conforman el SPU, al establecer los niveles de calidad de tiempo de entrega y cumplimiento que debe lograr el operador designado, debe fijar las metas que progresivamente se deberán alcanzar, en determinados períodos. Por ejemplo, para cartas nacionales:

**CUADRO N° 7**

<b>Año</b>	<b>Tiempo de Entrega</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (%)</b>
2018	3 días	90% del volumen
2019	2 días	95% del volumen
2020	1 día	85% del volumen
2021	1 día	95% del volumen
2022	1 día	98% del volumen

Estos plazos se deben establecer por clases de servicios y por áreas geográficas.

### **II.3.3.3**

#### *Seguridad*

Se entiende por seguridad el cuidado de la integridad física de los objetos que los clientes le confían al servicio postal para su entrega al destinatario. Garantizar completamente la seguridad con que se procesan y movilizan los objetos, es una condición imprescindible de los servicios postales.

En el concepto de calidad del servicio, a la ineludible rapidez y confiabilidad, el cliente siempre liga la seguridad como elemento indispensable que desea obtener.

Eventos de irregularidades como robos, violaciones y expoliaciones, pérdidas, daños, extravíos, que se pueden presentar en el proceso del servicio requieren un estricto control y seguimiento para evitarlos.

En las decisiones sobre las condiciones de los servicios, es necesario establecer los niveles máximos esperados de este tipo de eventos dentro del volumen de operación. Se expresa como un índice de eventos no mayor de un por ciento o un por mil del volumen de envíos diarios, mensuales o anuales.

### II.3.3.4

#### *Responsabilidad en reclamaciones, quejas y consultas*

Se refiere a la obligación de atender los requerimientos de información, quejas o reclamaciones presentadas por los clientes derivados de la utilización del SPU, en cualquier lugar de la red de atención. Se mide y expresa en el número de eventos, y el porcentaje del volumen total.

La decisión consiste en establecer los niveles máximos esperados de quejas y reclamos, así como el plazo en que dichas quejas o reclamos tienen que ser resueltos. Igualmente, la forma gradual en que esos niveles tienen que disminuir para mejorar la calidad y la satisfacción del cliente.

Junto con el plazo de respuesta y solución de las reclamaciones y quejas, se deben considerar las facilidades de infraestructura y tecnología disponibles para recibir en cualquier lugar de la red la reclamación, procesarla y darle la respuesta.

### II.3.3.5

#### *Satisfacción del cliente / usuario*

Es el resultado de la disponibilidad de facilidades de acceso aceptables, con un comportamiento satisfactorio de los factores que caracterizan la CALIDAD de los servicios en rapidez, confiabilidad, seguridad y responsabilidad.

Dado que el SPU lo componen varias clases de servicios, los niveles de satisfacción se deben medir por cada servicio y en conjunto.

Los niveles de satisfacción generalmente se miden a través de encuestas entre los clientes/usuarios y sondeos de opinión que se deben realizar en forma periódica.

### II 3.3.6

#### *Precio*

El valor de compra o precio de un producto del SPU, tiene como condición esencial que deba estar al alcance de toda la población.

Bien es sabido que los costos en servicio postal varían en función de factores como peso, distancia, cantidad, plazo de entrega. Sin embargo, en SPU practicar precios variables en función de esos factores sería complejo e inoperante.

La experiencia ha conducido a prácticas de precios uniformes o incremento en los servicios básicos. En estas prácticas, los servicios en áreas geográficas más rentables (más bajo costo), compensan con los menos rentables, para hacer posible el precio uniforme. A esta justificación económica, se une una justificación política, al dar el mismo trato a los habitantes del país, ya sea que habiten en ciudades o en medios rurales y zonas marginadas.

Los niveles y el régimen de precios que se decida aplicar en la prestación del SPU están interrelacionados con las determinaciones en el alcance, operación y financiación de los servicios. En el régimen de precios pueden existir básicamente: libertad de precios; libertad vigilada de precios; y precios controlados.



# El proceso de desarrollo de los servicios

## II.4.1

### Los mandatos de la ley

La ley postal contiene las decisiones que determinan el ordenamiento de la actividad postal del país en todos sus aspectos tanto para el sector público como privado. Uno de los temas que necesariamente tienen que estar contenidos en la ley postal, es desde luego, el tema del SPU. El tratamiento que allí se da al tema, busca resolver la problemática que se le presenta al Estado para atender las obligaciones que le competen.

Como ya se había mencionado, la problemática del SPU reviste tal importancia y trascendencia para orientar el sector postal que se convierte en el núcleo principal de la ley, alrededor del cual se definen los demás aspectos. Sin tener claridad sobre los servicios del SPU, su operación y financiación sostenible, no se puede decidir acerca del régimen de los demás servicios. Primero se tiene que asegurar en la ley, la viabilidad del SPU para luego proceder con los demás temas.

En el capítulo 2 de esta sección cuando se trató el Marco Legal Adecuado para el SPU en el numeral 2.1., se expuso la forma como se requiere que la ley contemple los distintos aspectos claves de la determinación del SPU para el país.

No sobra repetir que en los mandatos del marco legal del sector es necesario que señalen en forma concreta y clara, cuáles servicios conforman el SPU, en qué condiciones se deben prestar y cómo se deben operar y financiar esos servicios.

En ciertas materias como en el caso de las condiciones de prestación, la ley no puede extenderse en un campo tan amplio como son los detalles de especificación técnica de los distintos factores y variables que componen dichas condiciones. En este caso, la ley tiene que fijar el concepto orientador de los factores claves como acceso y calidad para que posteriormente la reglamentación interprete y desarrolle correctamente los conceptos.

## II 4.2

### El desarrollo reglamentario

Como ya se ha indicado, el desarrollo de las normas legales a través de la reglamentación, es un elemento sin el cual es muy difícil la aplicación práctica de la ley, más en las condiciones del ambiente actual de competencia e interés de negocios del sector privado en la actividad postal. Restar importancia a este elemento, constituye un grave error que pone en riesgo los resultados esperados y la voluntad política contenida en la ley de fortalecer los servicios postales.

El desarrollo reglamentario de la ley postal es un elemento clave que no podemos pretender cubrir aquí en todo su alcance, dada también la diversidad de casos particulares que presentan los países.

Se pretende solamente tocar el punto relacionado con el desarrollo reglamentario del SPU, en los aspectos que se consideran que no pueden omitirse. La información, estudios y análisis para adoptar las decisiones expresadas en la ley postal, son la base de los trabajos que deben realizarse para elaborar la reglamentación. Es deseable incluso que la reglamentación esté preparada con anterioridad a la presentación del proyecto de ley, pues en ocasiones clarifica a las autoridades de gobierno y a los legisladores, detalles y aspectos técnicos de las normas, sirviendo de esta manera de soporte y sustentación de los planteamientos.

Las decisiones expresadas en los mandatos de los términos de la ley sobre el tema del SPU, requieren para su aplicación práctica en el terreno, convertirse en normas explicativas de procedimiento y especificación concreta, básicamente cubriendo tres campos principales: las especificaciones detalladas de los factores que constituyen las condiciones de prestación; el establecimiento de los planes indicativos para la modernización y desarrollo del SPU; y las normas de control, medición y evaluación de resultados.



## II.4.2.1

### Reglamentación de condiciones de prestación

En la reglamentación es necesario entrar en detalles normativos de las condiciones de prestación, con especificaciones técnicas precisas que el operador designado tendrá que aplicar. Igualmente, con el establecimiento de normas y especificaciones técnicas, se originan otra serie de trabajos que desarrollan las normas reglamentarias como son las guías de trabajo, instructivos de aplicación, manuales de especificación y de procedimientos.

La reglamentación de las condiciones de prestación del SPU, necesariamente tiene que profundizar en la materia con especificaciones técnicas concretas. En materias como el **Acceso**, por ejemplo, la norma reglamentaria necesitará establecer los criterios técnicos que se deben considerar para fijar la clase de punto de servicio y frecuencias de admisión, entrega y transporte que deben darse en las distintas categorías de lugares. El desarrollo de esta norma reglamentaria, con seguridad generará la necesidad de realizar gran cantidad de trabajo técnico por parte del operador para ponerla en práctica.

A manera de ejemplo el Cuadro N° 8 muestra un diagrama hipotético de una norma de reglamentación de condiciones de acceso.

El plan de desarrollo del SPU tendrá que contemplar objetivos, estrategias, proyectos y análisis económico. En el análisis económico se incluyen los estimados de resultados y los requerimientos de inversión y financiación del plan. Este plan concertado y negociado con el operador designado, elaborado para períodos de 3 o 5 años, con revisión y ajuste anual, debe ser la guía práctica de aplicación de la política de desarrollo del SPU del Gobierno, que le corresponde ejecutar al operador designado y controlar que se cumpla, a la autoridad encargada de la reglamentación (regulador).

Al establecer el plan, el Gobierno a través del regulador y el operador designado estará comprometiéndose con unos objetivos y resultados concretos, para lo cual se tiene que conocer la capacidad operativa, técnica y económica de ambas entidades para poder cumplir con el plan.

Los planes de desarrollo del SPU pueden ser una herramienta muy útil para apoyar el planteamiento de las necesidades de reforma, nuevo marco legal y transformación de los servicios del operador designado, si es posible prepararlos como parte de los estudios y análisis para determinar el SPU. También los países estarán necesitando planes con montos e inversiones bastante significativos cuya financiación debe verse

**CUADRO N° 8 Ejemplo hipotético de norma de entrega de correspondencia y encomiendas**

Población de la localidad	Entrega		Frecuencia en la semana	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
<= 500	En oficina	En oficina	3	3
De 500 a 3.000	En oficina	Buzones comunitarios	4	3
De 3.000 a 10.000	A domicilio	Buzones comunitarios	5	4
De 10.000 a 50.000	A domicilio	Buzones comunitarios	5	5
Más de 50.000	A domicilio	Buzones comunitarios	5	5

## II.4.2.2

### Planes de desarrollo

En aplicación de las normas de la ley postal y la política del gobierno para el sector y para el desarrollo nacional, le corresponde a la autoridad de gobierno a cargo de la reglamentación del sector, establecer las normas de orientación de la modernización y desarrollo de los servicios que presta el operador designado.

Las normas de orientación para el desarrollo de los servicios del SPU deben ser establecidas en concertación con el operador designado, quien tiene que ejecutarlas. Estas normas para su aplicación deben expresarse en planes indicativos de desarrollo de los servicios. Es la forma práctica de programar la aplicación y extensión de las especificaciones de las condiciones de prestación, considerando tiempo, recursos y resultados esperados.

## II.4.2.3

### Control y Medición

Otro de los aspectos de gran importancia que se tienen que tener en cuenta en la reglamentación y en el ejercicio de la función reguladora es establecer los mecanismos de control y medición del desempeño del operador designado y sus servicios.

En el ejercicio de la función reguladora será necesario controlar de cerca el cumplimiento de las normas por parte del operador designado, en cada una de las especificaciones de las distintas condiciones de prestación, en cada clase de servicios. El control requiere que rápidamente se puedan detectar las desviaciones, omisiones o incumplimientos de las normas. El control cercano, permite conocer a tiempo los resultados en las metas progresivas acordadas para ampliar, mejorar y modernizar los servicios.

Sin embargo, el control no puede convertirse en obstáculo para el operador designado, ni una pesada carga económica y operativa para el regulador. El éxito consiste en crear modalidades sencillas y efectivas de medición, que hagan práctico el control y factible la evaluación, sin mayores costos y sin entorpecer las actividades del operador ni las funciones del regulador. Le corresponde también a la reglamentación a través

del regulador, prever los mecanismos efectivos de control para conocer cualquier situación que atente, amenace o incumpla las normas de SPU, de parte de operadores distintos del operador del SPU. La atención oportuna de eventos y situaciones que contravengan los preceptos de la ley y de la reglamentación del SPU, principalmente cuando se practican los esquemas de área de servicios reservados para financiar el SPU, evita que deban resolverse problemas ya avanzados. Los precios es un rubro de especial cuidado en el área reservada por cuanto la protección del precio de los productos del operador designado, no está exento de estar afectado por prácticas desleales no siempre fáciles de detectar. El control y verificación de precios aplicados en el mercado exige entonces, previsión y normas claras.

La reglamentación exige también una especial atención para establecer formas efectivas de medición, que hagan práctico el control y factible la evaluación. Las normas reglamentarias deben fijar las mediciones principalmente para las condiciones de prestación. Primero, con base en cada uno de los factores de condición de prestación y sus distintas características y segundo, con base en la frecuencia de las mediciones, según requieran ser diarias, semanales, mensuales o anuales.

Las mediciones no necesariamente las tiene que efectuar directamente el regulador. Preferiblemente, las mediciones deben realizarlas firmas privadas, en los distintos aspectos que deban medirse en el desempeño operativo, comercial o financiero del operador designado. La reglamentación puede considerar las distintas clases de medición y distinguir las que se asignan para ejecución y costo del regulador y las que corren por cuenta del operador designado.

Las mediciones se refieren principalmente a los factores de calidad en cuanto a:

- **Plazos de entrega de los envíos:** Medición de número de días
- **Confiabilidad:** Porcentaje de volumen de correo que cumple los tiempos de entrega establecidos
- **Seguridad:** Índices de siniestros de robo, pérdidas, etc.
- **Responsabilidad:** Índice de reclamaciones. Tiempo de respuesta de reclamos. Índice de cumplimiento de tiempo de respuesta
- **Satisfacción de los clientes:** Encuestas y sondeos de opinión para establecer índices de satisfacción

Además, periódicamente se tendrán que efectuar mediciones de verificación en las especificaciones de las facilidades de acceso, la infraestructura física, oficinas, buzones, etc., incluyendo la verificación de frecuencias en admisión, entrega y transportes.

## II.4.3

### El desarrollo operativo

El Estado logra cumplir sus obligaciones cuando la sociedad recibe una oferta de servicios de SPU que cubren satisfactoriamente sus necesidades. En ese momento, la cobertura y facilidades de acceso son suficientemente amplias para toda la población, la calidad de los servicios es satisfactoria para todos los casos y los precios de los servicios están al alcance de cualquier persona.

Se podría entonces decir que, para ese caso, el SPU ha superado sus problemas de viabilidad. Solo le resta confirmar la sostenibilidad.

Para que la viabilidad y sostenibilidad se logre, los servicios del operador designado han tenido que desarrollarse suficientemente. La entidad prestadora de los servicios habrá tenido que experimentar una gran transformación operativa, tecnológica y organizacional. Se habrá tenido que dar en forma integral, la tantas veces mencionada reforma postal, esperada con tanta necesidad por la sociedad. Con las decisiones que determinan el SPU del país y la emisión de la ley y la reglamentación del sector, se establecen las circunstancias aptas para que se desarrollen los servicios. Corresponde por tanto al operador designado asumir la responsabilidad para brindar los resultados esperados.

Por desarrollo operativo de los servicios del SPU se considera, la transformación del operador designado y la modernización de los servicios que éste presta. Estos cambios son indispensables para cumplir con las obligaciones que el Estado ha asumido y le ha asignado cumplir al operador designado. Como ya se ha mencionado, la sociedad de la tecnología de la información y comunicación TIC exige transformaciones de tipo estructural y organizacional, de tipo operativo y tecnológico y de tipo comercial y estratégico.

Las exigencias de los servicios del SPU establecidas en la ley y su reglamentación, imponen obligaciones de atender una demanda de mercado específica, con niveles de calidad determinados que normalmente el operador designado no ha manejado en toda su extensión, hasta ese momento. Es más, en ocasiones, el marco legal le otorga un área reservada de explotación exclusiva y precio protegido, esquema a través del cual deberá generar la mayor parte de los ingresos, con los que se financian los gastos totales de los servicios del SPU.

En ciertos países en vías de desarrollo, el operador designado en el área reservada posee una porción del mercado, muy inferior al total de la demanda existente y sería muy lamentable que el operador designado no estuviera en condiciones de tener una capacidad de operación para atender el compromiso adquirido. Con carácter urgente e imperativo, se requiere un rápido y progresivo desarrollo del operador designado para transformarse en el operador que exige la sociedad. El operador designado no puede esperar a que esta transformación se produzca espontáneamente como consecuencia automática de la ley. Desde antes de promulgarse la ley, el operador debe iniciar su proceso de transformación operativa.

En este desarrollo operativo una porción muy importante del éxito recae en el personal de la organización, que aporta el compromiso y voluntad que fomenten los cambios internos. Las autoridades unilateralmente no podrían lograr ningún resultado positivo sin el apoyo del personal.

El Gobierno y el regulador, de acuerdo con la ley y la reglamentación, deben al mismo tiempo, contribuir con políticas sectoriales de apoyo al operador designado y a sus planes específicos para la transformación.

El desarrollo operativo de los servicios exige un importante esfuerzo de planeación, en la mayoría de los casos. Es difícil que la conducción de procesos complejos de transformación organizacional y transformación tecnológica, puedan hacerse de manera improvisada, sin la ayuda de herramientas gerenciales de planificación que permitan, la ejecución ordenada de las actividades y la obtención controlada de los resultados.

Estos procesos de desarrollo del operador designado se caracterizan por una serie de elementos comunes que será necesario atender prioritariamente como son:

- Necesidad de montos de inversión importantes, principalmente en tecnología postal y capacitación de los recursos humanos.
- Organización técnica del proceso operativo del servicio de correo tradicional (cartas e impresos). Capacidad de operación diaria en entrega a domicilio, clasificación, transportes, etc.
- Organización del servicio de encomiendas en el ámbito nacional e internacional.
- Organización de procesos administrativos modernos. Tecnología informática y desarrollo organizacional.

Los cuatro señalamientos anteriores, solo pretenden mencionar algunas de las principales necesidades, para la mayoría de los casos. Las más importantes y apremiantes de éstas se refieren a los recursos de inversión y a la solución de la problemática del proceso operativo para atender el servicio de envíos de correspondencia, correo de negocios para empresas y grandes empresas.

Independientemente que se tengan que orientar los proyectos de desarrollo a los servicios que demanda la sociedad, el operador designado tendrá que resolver su baja capacidad diaria de operación y la ausencia de técnicas postales elementales para organizar el proceso de entrega de envíos (sectorización postal técnica, codificación postal, etc.).

Cualquier plan de desarrollo de los servicios del operador designado tendría que incluir por lo menos tres de los siguientes proyectos de desarrollo operativo:

- Modernización del proceso de operación de correspondencia, cartas e impresos.
  - › Organización de entrega y clasificación. Sectorización y codificación de grandes expedidores.
  - › Racionalización y expansión de la red postal.
  - › Racionalización de la red de transporte.
- Establecimiento de un servicio moderno de encomiendas (paquetes).
- Establecimiento de servicios financieros postales modernos.
- Modernización de los procesos administrativos de la organización para apoyar la prestación de servicios.
  - › Procesos financieros, comerciales y de administración con tecnología informática y de comunicación.

Para la ejecución de esta clase de acciones de gran alcance y contenido técnico especializado, además de la necesidad de recursos de inversión, también se requiere la presencia de otros elementos claves como son el conocimiento, la experiencia y la tecnología postal adecuada. Para la ejecución de acciones en tiempos relativamente cortos, los operadores designados tendrán que acudir a la adquisición de esos elementos por las vías posibles como negocios de transferencia de conocimiento y experiencia, contratos de asesoría, administración, operación o alianzas estratégicas.

## ANEXO 1

**Cuadro 1.1.** Estimados del mercado postal – Ejemplo País N.

	<b>VOLUMEN</b> Millones-envíos-año	<b>VALOR</b> Millones-año-USD
<b>CORREO TRADICIONAL</b>	<b>45.0</b>	<b>11.0</b>
CORREO NACIONAL	41.0	8.1
Empresas (1)	38.0	7.3
Individuos	3.0	0.8
CORREO INTERNACIONAL (2)	4.0	2.9
Empresas	3.0	2.2
Individuos	1.0	0.7
<b>CORREO EXPRESO MENSAJERÍA – TIPO COURIER</b>	<b>3.0</b>	<b>13.0</b>
COURIER NACIONAL	2.2	3.0
Empresas	1.7	2.2
Individuos	0.5	0.8
COURIER INTERNACIONAL	0.8	10.0
Empresas	0.7	8.5
Individuos	0.1	1.5
<b>TOTAL MERCADO</b>	<b>48.0</b>	<b>24.0</b>

(1) El detalle del correo nacional de empresas (todo tipo de organizaciones comerciales y de Gobierno) se presenta desagregado por sectores, en la siguiente página, hoja 2 de este anexo.

(2) Se refiere al correo tradicional internacional hacia el exterior (salida).

## ANEXO 1

**Cuadro 1.2.** Estimados del correo tradicional nacional  
Segmento de empresas – Ejemplo País N.

	<b>VOLUMEN</b> Millones-envíos-año	<b>VALOR</b> Millones-año-USD
<b>CORREO NACIONAL DE EMPRESAS</b>	<b>38.0</b>	<b>7.3</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b>	<b>23.0</b>	<b>3.5</b>
Telefonía – Fija y Móvil	9.0	1.4
Energía	8.0	1.2
Agua	6.0	0.9
<b>SECTOR FINANCIERO</b>	<b>9.0</b>	<b>2.0</b>
Bancos – Cuentas. Corrientes	4.0	0.9
Bancos – Tarjeta Crédito	3.5	0.8
Créditos – Vivienda y otros	0.5	0.1
Pensiones, Seguros y otros	1.0	0.2
<b>SECTOR EDITORIAL</b>	<b>0.5</b>	<b>0.2</b>
<b>INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	<b>2.5</b>	<b>0.6</b>
<b>GOBIERNO</b>	<b>3.0</b>	<b>1.0</b>

**Cuadro 1.3.** Participación del operador designado en el mercado postal – Ejemplo País N.

	<b>VOLUMEN</b> Millones- envíos-año	<b>%</b>	<b>VALOR</b> Millones- año-USD	<b>%</b>
<b>CORREO TRADICIONAL</b>	<b>9.9</b>			
CORREO NACIONAL	9.8			
Empresas				
· Servicio Públicos (1.0)				
· Sector Financiero (1.5)				
· Otros Sectores (2.0)				
Individuos				
CORREO INTERNACIONAL	0.035			
Empresas				
Individuos				
ENCOMIENDAS				
<b>ENCOMIENDAS NACIONALES</b>	<b>0.09</b>	<b>-</b>		<b>-</b>
<b>ENCOMIENDAS INTERNACIONALES</b>	<b>0.001</b>			
<b>TOTAL OPERADOR DESIGNADO</b>	<b>9.9</b>			
<b>MULTIPLICADOR MEDIO PARA MERCADO TOTAL</b>	<b>6.5</b>			
<b>TOTAL MERCADO POSTAL</b>	<b>64.4</b>			
<b>CUOTA DE MERCADO MEDIA</b>	<b>15.4%</b>			

## ANEXO 2

### Cuadro 2.1. Marco legal adecuado para el SPU – Ejemplo País N.

<b>Carácter legal</b>	Los servicios postales son servicios esenciales con carácter de servicio público.
<b>Servicios postales</b>	Comprenden las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega para prestar los servicios básicos o correo tradicional y los servicios de correo expreso o mensajería tipo Courier. Distinción especificada de características especiales de envíos de servicios de correo expreso.
<b>Servicio Postal Universal SPU</b>	Comprende los servicios básicos de correspondencia (cartas, impresos, etc.) y encomiendas postales. Adicionalmente comprende los servicios financieros postales.
<b>Condiciones de Prestación del SPU</b>	Orientación de las condiciones de acceso y calidad, con los grandes parámetros de cobertura geográfica y poblacional. Facultad al regulador para reglamentación en desarrollo de la ley.
<b>Financiación del SPU</b>	Área reservada de cartas e impresos de los servicios de correo normal, con peso hasta 500 gramos. Los envíos de cartas e impresos de operadores distintos al operador del SPU no podrán tener un precio inferior a 5 veces la tarifa de cartas nacionales de la primera escala de peso del operador de SPU.
<b>Régimen de Operación de los servicios postales en el mercado</b>	Operación de servicios básicos del área reservada, bajo régimen de concesión. Concesión directa y exclusiva para el operador designado. Operación de servicios básicos por fuera del área reservada, bajo régimen de autorización mediante licencia con contraprestación económica. Operación de servicios de correo expreso o Courier bajo régimen de autorización mediante licencia, con contraprestación económica.
<b>Régimen del Operador Designado</b>	Carácter jurídico de empresa de propiedad del Estado, regida por el derecho privado, con las mismas libertades que los competidores privados. Apoyo del Estado para alianzas, transferencia de tecnología y nivel adecuado de inversiones.
<b>Régimen de Regulación</b>	Creación de ente regulador autónomo, dentro de regulador de un sector afín. Facultades para reglamentar la ley, control y vigilancia de los operadores del mercado.
<b>Régimen Disciplinario</b>	Consideración y tipificación de infracciones y delitos en la prestación y uso de los servicios postales. Inclusión de sanciones administrativas, civiles y penales.

**Guía de levantamiento de información para el diagnóstico del SPU en el país**

**PARTE 1.  
Información general del país**

- 1.1 Extensión \_\_\_\_\_ kilómetros cuadrados
- 1.2 Población \_\_\_\_\_ habitantes  
Población activa \_\_\_\_\_ %
- 1.3 Distribución de población.  
Urbana \_\_\_\_\_ %  
Rural \_\_\_\_\_ %
- 1.4. Densidad de población \_\_\_\_\_ HabxKm<sup>2</sup>  
Urbana \_\_\_\_\_ HabxKm<sup>2</sup>  
Rural \_\_\_\_\_ HabxKm<sup>2</sup>
- 1.5 Alfabetismo \_\_\_\_\_ %
- 1.6 Expectativa de vida \_\_\_\_\_ años
- 1.7 Nivel de pobreza \_\_\_\_\_ %  
Nivel de pobreza absoluta (miseria) \_\_\_\_\_ %
- 1.8 Organización (división) geopolítica del país \_\_\_\_\_  
Cantidad de cada clase de división \_\_\_\_\_  
Número total de poblados o asentamientos de comunidades \_\_\_\_\_  
Número de viviendas \_\_\_\_\_
- 1.9 Principales ciudades (primeras diez).  
Población de cada una.

Nombre	Población	Nombre	Población
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

- 1.10 Telefonía.  
Número de líneas de telefonía fija y móvil \_\_\_\_\_
- 1.11 Energía.  
Número de abonados instalados en todo el país \_\_\_\_\_
- 1.12 Porcentaje de viviendas con servicio de energía \_\_\_\_\_ %.
- 1.13 Agua potable.  
Número de abonados instalados en el país \_\_\_\_\_
- 1.14 Porcentaje de viviendas con servicios de agua potable \_\_\_\_\_ %.
- 1.15 Carreteras \_\_\_\_\_
- 1.16 Puertos y aeropuertos \_\_\_\_\_
- 1.17 Ingreso per cápita (USD) \_\_\_\_\_
- 1.18 Producto interno bruto (millones de USD) \_\_\_\_\_
- 1.19 Índice de crecimiento económico (%)  
últimos 5 años \_\_\_\_\_  
Proyección próximo año \_\_\_\_\_
- 1.20 Importaciones al año (millones de USD) \_\_\_\_\_
- 1.21 Exportaciones al año (millones de USD) \_\_\_\_\_
- 1.22 Principales productos de exportación \_\_\_\_\_
- 1.23 Índice de inflación, últimos 5 años \_\_\_\_\_  
Proyección próximo año \_\_\_\_\_
- 1.24 Índice de devaluación, últimos 3 años \_\_\_\_\_  
Proyección próximo año \_\_\_\_\_
- 1.25 Tasa de desempleo, últimos 3 años \_\_\_\_\_  
Proyección próximo año \_\_\_\_\_
- 1.26 Salario mínimo legal (USD-mes) \_\_\_\_\_
- 1.27 Tasa de cambio por USD \_\_\_\_\_



**PARTE 2.****Marco legal del sector****2.1. NORMAS VIGENTES**

- 2.1.1. Ley o leyes para los servicios postales o de correo.
- Fecha(s) de emisión
- 2.1.2. Contenido principal de las normas.
- Indique en máximo 5 renglones los preceptos establecidos en cada una de las leyes vigentes

**2.2. DEFINICIÓN DE SERVICIOS POSTALES EN LAS NORMAS**

- 2.2.1. ¿Qué papel juega el Estado en los servicios públicos y en específico en el servicio postal, de acuerdo con la Constitución del país?
- 2.2.2. ¿Cómo están definidos los servicios postales o de correo en las leyes vigentes?
- ¿Qué carácter tienen los servicios?
  - ¿Qué clase de servicios están comprendidos en los servicios postales?
- 2.2.3. ¿Se establecen clasificaciones especiales de servicios?
- 2.2.4. ¿Cómo se consideran los compromisos del Convenio Postal Universal de la UPU?
- 2.2.5. ¿Cuál fue el último Convenio Postal Universal ratificado de acuerdo con la legislación del país?

**2.3. SERVICIOS DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL (SPU)**

- Forma como está considerado el SPU en las normas vigentes
- Servicios incluidos en el SPU según las normas vigentes
- Forma de financiación del SPU según las normas
- Efectividad del esquema de financiación
- Sostenibilidad al largo plazo
- Normas reglamentarias de las condiciones de prestación del SPU y sus niveles de calidad.

**2.4. RÉGIMEN DE OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS****2.4.1. Alcance del monopolio.**

- Consideración de exclusividad de servicios, total o parcial
- Forma de determinación de exclusividades o servicios reservados
- Servicios liberalizados o de libre competencia

**2.4.2. Forma de operación de los servicios**

- Autorizaciones en régimen de exclusividad
- Autorizaciones en régimen de libre competencia
- Condiciones y requisitos de las autorizaciones

**2.4.3. Régimen para el Operador Designado (OD).**

- Extensión de las obligaciones de servicios del operador designado
- Clases de autorizaciones para el OD y forma de otorgarlas
- Clases de compensaciones por las obligaciones de servicios
- Cumplimiento del régimen de operación de los servicios en el mercado por parte de los operadores privados.
- Previsión de control y normas disciplinarias para hacer respetar la ley
- Carácter jurídico del operador designado según las normas vigentes

**2.4.4. Régimen de control de la prestación de servicios**

- Facultad del ejercicio de la función reguladora
- Grado de separación de la función reguladora de la función de operación
- Grado de desarrollo de normas reglamentarias para el OD y para los operadores privados
- Normas de control de las operaciones del OD
- Normas de control de precios
- Normas de régimen disciplinario

### PARTE 3. Mercado postal

#### 3.1. DEMANDA ANUAL DESAGREGADA DE SERVICIOS

a. *Correo tradicional, ordinario o normal (Ponga en una columna el volumen de envíos y en otra el valor del volumen de los envíos en USD).*

- a.1. Sector de Servicios Públicos (segmento de empresas nacional)
  - a.1.1. Energía
  - a.1.2. Agua
  - a.1.3. Telefonía (fija y móvil)
  - a.1.4. Gas
  - a.1.5. Aseo
  - a.1.6. Otros
- a.2. Sector Financiero (segmento de empresas nacional)
  - a.2.1. Bancos. Cuentas Corrientes.
  - a.2.2. Bancos. Tarjetas de Crédito.
  - a.2.3. Bancos. Ahorros.
  - a.2.4. Crédito hipotecario.
  - a.2.5. Crédito Comercial (vehículos, etc.)
  - a.2.6. Pensiones (estados de cuenta)
  - a.2.7. Seguros
- a.3. Industria Editorial (empresas)
- a.4. Industria (segmento de empresas nacional)
- a.5. Comercio (segmento de empresas nacional)
- a.6. Gobierno. (segmento de empresas nacional)
  - a.6.1. Central
  - a.6.2. Provincial
  - a.6.3. Municipal
- a.7. Correo tradicional de individuos. (segmento de individuos – nacional)
- a.8. Correo tradicional internacional. (Empresas e Individuos – Internacional)
  - a.8.1. De salida
  - a.8.2. De entrada (no poner valor)

b. *Correo expreso o mensajería expresa tipo courier (Comprende la correspondencia y paquetería postal expresas. Ponga en una columna separados el volumen-año de envíos y el valor del volumen en USD).*

- b.1. Correo Expreso Nacional
  - b.1.1. Empresas
  - b.1.2. Individuos
- b.2. Correo Expreso Internacional (Salida)
  - b.2.1. Empresas
  - b.2.2. Individuos

Si no se dispone de información oficial o de estudios de mercado, debe hacer el ejercicio de estimación. En el caso de servicios públicos, los datos nacionales de número de abonados de energía, agua y líneas telefónicas proporcionan datos muy cercanos al volumen – año. Igualmente, en el sector financiero, la entidad de vigilancia del sector financiero dispone de datos generales del número de cuentas corrientes activas, número de tarjetas de crédito emitidas, etc., donde se generan mensual o periódicamente, los envíos de estados de cuenta, las facturas de cobro de tarjeta, créditos, etc.

En el caso de industria, comercio y gobierno es necesario hacer estimados, acudiendo al buen criterio de apreciación de los volúmenes que puedan existir. La industria y el comercio general un volumen importante de envíos de facturación, aparte de las comunicaciones escritas normales y los envíos de promoción y publicidad.

#### 3.2. PARTICIPACIÓN DEL OPERADOR DESIGNADO EN EL MERCADO

Con la misma organización de desagregación de la demanda de mercado del punto 3.1., ponga las cifras de las operaciones anuales del OD, en volumen de envíos y valor en USD.

Obtenga los porcentajes de participación en volumen y valor.

**3.3. OFERTA DE SERVICIOS****3.1.1. Servicios de Correo Tradicional  
(Distintos del Operador Designado)**

- Operaciones Nacionales
  - Cantidad de operadores urbanos y nacionales
  - Distribución de la participación del mercado nacional, para las principales empresas
  - Tamaño del volumen de operación (capacidad) diaria y anual de los principales operadores. (Número de envíos)
  - Nivel de facturación mensual (USD)
  - Nivel de desarrollo tecnológico de las principales empresas operadoras
  - Precios de los productos.
  - Nivel de competencia de precios
  - Calidad de servicios. Nivel de calidad.
  - Tiempos de entrega
  - Prácticas comerciales y de competencia.
  - Verificar si se dan los casos de depredación de precios y competencia desleal, principalmente afectando al OD
- Operaciones Internacionales de Correo Tradicional

Las mismas consideraciones de operaciones nacionales. Se requiere hacer la distinción entre operaciones internacionales de salida y de llegada. Tener en cuenta si se da la situación de existencia de operadores de remailing y consolidadores.

**3.1.2. Servicios de Correo Expreso o Mensajería  
Expresa Tipo Courier**

Efectuar el mismo análisis del numeral 3.3.1. teniendo en cuenta que, en las operaciones nacionales, los operadores pueden estar tanto en el negocio de correo tradicional como en el negocio de correo expreso o Courier. Igualmente, la consideración especial de las empresas multinacionales del negocio Courier internacional y las características de su oferta y participación en el mercado postal del país. Considerar el grado de desarrollo tecnológico de los operadores del negocio Courier nacional e internacional y las inversiones hechas en el país por parte de empresas courier multinacionales.

**PARTE 4.  
Operador Designado (OD)****4.1. CLASE DE ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD**

- Carácter jurídico y régimen de derecho aplicable a la organización
- Grado de autonomía administrativa y financiera
- Régimen de contratación de bienes y servicios aplicable
- Régimen laboral aplicable

**4.2. ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN**

- Gerencias centrales. Gerencias regionales
- Cantidad de empleados. Personal administrativo y operativo. Porcentaje de personal operativo. Número de carteros. Nivel de preparación académica del personal. Edad promedio del personal. Antigüedad promedio.

**4.3. NEGOCIOS DE LA ORGANIZACIÓN**

- Renglones de negocios. Participación de los negocios en las operaciones, en los ingresos y en los resultados (pérdidas o utilidades)
- Líneas de productos principales de los negocios

**4.4. PROCESO DE LOS SERVICIOS**

- Negocio de correo tradicional
- Forma de proceso de operación. Uso de tecnología, etc. en las principales ciudades.
- Capacidad de operación diaria instalada en clasificación y entrega. Porcentaje de utilización de capacidad instalada.
- Volumen de operación diaria y anual.
- Productividad. Número de envíos-año por empleado.
- Negocio de correo expreso
- Otros negocios

#### 4.5. RESULTADOS ECONOMICOS

- Volumen de operaciones – (Cinco últimos años)

	Millones de envíos-año				
	2013	2014	2015	2016	2017
Correo Cartas e impresos					
Correo Encomiendas					
<b>TOTAL CORREO</b>					
Courier Documentos y paquetes					
<b>TOTAL</b>					

	Millones de USD				
	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos					
Gastos					
<b>RESULTADO</b>					

#### 4.6. INFRAESTRUCTURA

- # Oficinas directas
- # Oficinas con terceros
- # Otra clase de oficinas si existen
- # Apartados postales
- # de buzones de depósito. De calle. En interiores.
- # Centros de Clasificación Principales
- # Centros de Clasificación Satélites
- # Vehículos propios y/o con terceros
- # Motocicletas
- # Bicicletas
- Capacidad de Tecnología de Información
  - En los procesos de la operación con tecnología postal especializada.
  - En los procesos de la operación con tecnología informática general.
  - En los procesos administrativos.

#### 4.7. CONDICIONES DE PRESTACIÓN

##### 4.7.1. Cubrimiento de la red postal. Depósito.

- Total de oficinas de la red postal nacional
- Total de comunidades con servicios postales
- Total de población de las comunidades con servicios
- Porcentaje de la población nacional con servicios postales de admisión (depósito)

##### 4.7.2. Cobertura de la red postal. Entrega.

- Total de oficinas de la red postal nacional con entrega a domicilio, incluidas formas especiales de entrega a domicilio (casillas comunitarias fuera de oficinas)
- Total de comunidades con entrega a domicilio
- Total de población de las comunidades con servicios
- Porcentaje de la población nacional con entrega a domicilio.

##### 4.7.3. Frecuencias

- Parámetros de frecuencia de transporte por fuera de grandes ciudades. Frecuencia de transporte y recolección de correo en poblaciones medianas y pequeñas
- Parámetros formales o informales de frecuencia de atención al público en grandes ciudades, ciudades intermedias y pequeños pueblos y aldeas. Número de días a la semana, días de la semana, horas del día. Oficinas fijas y oficinas móviles. Directas y con terceros
- Parámetros formales o informales de recolección de buzones de correo, de calle y de interior de edificios
- Parámetros si existen, de distancias máximas de domicilios a oficinas de correo o puntos de atención. Máximos de kilómetros cuadrados por oficina con todos los servicios. Máximo de habitantes por oficina con todos los servicios

##### 4.7.4. Rapidez

- Tiempos de entrega que tiene el OD en la prestación del servicio, para las distintas clases de servicios y localidades.
  - Se requiere conocer el tiempo de entrega en horas o días y el porcentaje de correo que se entrega con dicho plazo.
  - Señalar los parámetros de las normas si existen y las metas fijadas por el OD o por la autoridad reguladora.
- Forma de comunicación al cliente de los compromisos de los niveles de tiempo de entrega del OD.
- Porcentaje de cumplimiento de compromisos.
  - Grado de confiabilidad.

- 4.7.5. Nivel de seguridad de los procesos
- Parámetros e indicadores de incidentes de robo, pérdida, expoliación de los envíos. Otras irregularidades.
  - Organización de la seguridad postal. Elementos disponibles de ayuda en la seguridad.
- 4.7.6. Sistema de información de reclamaciones
- Facilidades para obtener información para quejas y reclamos.
  - Tiempos de respuesta establecidos.
  - Control y seguimiento de los tiempos de respuesta y de la solución de reclamos.
- 4.7.7. Prestación de servicio de encomiendas
- Volúmenes de operaciones nacionales. Volúmenes de operaciones internacionales de salida y de llegada.
  - Volumen estimado del mercado del país en paquetería nacional e internacional.
  - Proceso del servicio. Facilidades de procesamiento y de operaciones de clasificación y entrega.
  - Tiempo de entrega de encomiendas nacionales. Tiempo de entrega de encomiendas internacionales de llegada.
  - Agilidad en el proceso de Aduana para las encomiendas internacionales de llegada. Adecuación de normas y facilidades técnicas e informáticas.
  - Visión del negocio y de las obligaciones del OD en servicio de encomiendas como servicio incluido en las obligaciones del SPU del país.
- 5.4. De acuerdo con lo anterior, ¿qué frecuencia de entrega a domicilio debe ofrecerse en el SPU, en las áreas de pueblos y pequeñas aldeas?
- 5.5. ¿Qué plazo de tiempo de entrega debe tener el SPU en las ciudades, en el ámbito nacional y en áreas rurales? ¿Qué porcentajes del volumen de correo deben entregarse en esos plazos? ¿Cómo podrían evolucionar los tiempos de entrega y los porcentajes de volumen de entrega en esos tiempos?
- 5.6. ¿Cómo considera usted que podría formularse la política sectorial para facilitar el desarrollo del SPU del país y de la industria postal nacional? Proponga 3 o 4 enunciados de política sectorial con respecto al marco legal y el mercado; el operador designado su modernización y desarrollo mediante inversiones; orientación de la regulación postal; contribución del sector al desarrollo nacional; y participación del sector privado.
- 5.7. ¿Cómo plantearía usted la financiación del SPU del país, de manera que fuera sostenible la modernización y desarrollo de los servicios del SPU sin aportes para el funcionamiento, a través de la exclusividad del OD en un área reservada de servicios? Cómo estaría definida legalmente el área reservada, por clase de servicio, peso de los envíos y precio protección.

## PARTE 5. Planteamiento general preliminar

- 5.1. ¿Qué servicios se consideran necesarios incluir en el SPU del país, aparte de los servicios mínimos obligatorios exigidos por el Convenio Postal Universal de la UPU?
- 5.2. Entonces, según su criterio, ¿qué servicios deberían estar incluidos en el SPU del país?
- 5.3. ¿Qué porcentaje de la población como mínimo, debe tener acceso a los servicios del SPU que usted determinó en el numeral 5.2? ¿En cuánto tiempo debe lograrse esa meta de servicio universal y con qué progresividad?
- 5.8. ¿Qué esquema legal de operación de los servicios en el mercado postal generaría su planteamiento de financiación? ¿Qué régimen disciplinario necesitaría ese esquema de financiación para asegurar el cumplimiento del respeto al área reservada?
- 5.9. Se podría plantear una reforma partiendo de las necesidades de financiación del SPU. ¿En qué forma se podría plantear esa reforma?



**SECCIÓN III**  
Financiación  
del servicio postal universal







# Costos del SPU

## III.1.1

### La importancia del financiamiento del SPU

Existen actualmente diversas opciones para financiar los servicios universales, sin embargo, debe partirse de algunos principios básicos resultantes de la realidad nacional.

Siendo la prestación del SPU una obligación que debe ser garantizada por el Estado, éste debe por lo tanto asegurarse que los fondos para el mantenimiento del Servicio Postal Universal estén disponibles, y que existan los mecanismos para ese financiamiento.

En el presente módulo no se pretende explicar todos los mecanismos económicos para financiar el SPU, pero se busca brindar las etapas prácticas más sencillas para realizar esta tarea.

Es importante destacar también que sea cual sea el mecanismo que se adopte para el financiamiento del SPU, debe partirse del principio de que se deben tomar decisiones políticas que se deben tomar antes de iniciar el proceso para fijar la estrategia de acción.

En el mundo, en las distintas regiones hay frecuentes discusiones sobre los métodos más justos de financiamiento del servicio universal. En muchos países en vías de desarrollo, sin embargo, las opciones son reducidas, ya que las características del mercado, y sobre todo las dificultades de aplicar reglas de regulación, ya sea por la inexistencia de estos órganos o por las estructuras débiles existentes en muchos casos, imposibilitaría la aplicación de modelos económicos de financiación supeditados a controles externos.

En los países desarrollados, con estructuras regulatorias maduras, la gran discusión que se tiene es sobre la extensión del servicio universal, al considerar que las necesidades han sido ya cubiertas. Además, la conversión de los operadores designados en empresas de naturaleza comercial, y en algunos casos, totalmente privatizadas, se está considerando la reducción de los costos del SPU, sobre todo en la cobertura geográfica.

En los países en desarrollo la situación es enteramente distinta y el SPU es aún un concepto inexistente para toda la población, por lo que es importante no extrapolar discusiones sobre el tema que se dan en regiones y realidades muy distintas.

Lo que es importante resaltar en este aspecto, es el hecho que a nivel mundial, aún en los países más liberales, se tiene claro que el Estado tiene que jugar un papel determinante en este aspecto, y el Gobierno debe tomar las decisiones necesarias como garante del SPU. Estas decisiones serán la base para mantener de manera permanente el servicio universal bajo los criterios que se hayan establecido para su prestación.

El tema del financiamiento está por lo tanto ligado a aspectos políticos y económicos, y en ambos casos las decisiones que se tomen no serán necesariamente del gusto de todos los actores, pero está claro también que lo importante es lograr aplicar un sistema que sea estable a largo plazo y que, por su sencillez, pueda garantizar su aplicación práctica sin demasiados controles.

Una reflexión que será necesario hacerse a lo largo de estos trabajos es que el mejor método que se aplique será aquel que garantizando la prestación del SPU permita también al operador designado tener la libertad de acción para facilitar su propio desarrollo, lo cual redundará en beneficio de todos los actores.

## III.1.2

### Criterios de determinación de costos

En el manejo de los asuntos económicos se aconseja, primero que todo, ser prudente y en segundo término, tener muy en cuenta el lugar del escenario.

En los aspectos económicos del SPU, es necesario tener el cuidado de no pecar por exceso o por defecto en las aspiraciones de servicios, dadas las repercusiones directas en los costos y la viabilidad económica de los servicios. Igualmente, se debe tener presente, el ambiente en que se desenvuelven las actividades de servicio que se están proponiendo. En el caso del SPU de países en desarrollo, existen serias dificultades en la organización del operador designado y en el régimen de operación del mercado.

En las discusiones para las decisiones sobre el SPU, una pregunta frecuente de las autoridades y participantes es: "¿Cuánto vale el SPU?"; "¿Cuánto cuesta el SPU?". Para estar preparado para la respuesta correcta y oportuna, es necesario que se haya partido de criterios correctos, aceptados por los responsables de los asuntos económicos. Se requiere claridad sobre lo que se debe entender por los costos del SPU.

Por costos del SPU se debe entender:

**"El costo total del operador designado en la prestación de los servicios incluidos en las obligaciones del SPU".**

Este criterio y enfoque simple de los costos, ha contribuido en gran número de países desarrollados y en desarrollo, a considerar correctamente las exigencias económicas y financieras de la prestación del SPU. Deben estar considerados todos los costos, esto es, costos fijos y variables, directos e indirectos de todos los servicios que se haya decidido incluir en el SPU. Costos de procesos operativos, comerciales y administrativos que se realizan en todas las áreas y ámbitos geográficos.

En ocasiones, ciertos aspectos y características del SPU se prestan para confusión. Muchas veces se identifica equivocadamente al SPU como los servicios postales que se prestan en áreas geográficas de alto costo, como son las áreas rurales con bajos volúmenes o en núcleos de población de bajos ingresos o marginados. Esa misma identificación se le aplica al concepto de costos, produciendo planteamientos errados. Se enuncia que la exigencia económica del SPU consiste simplemente en calcular cuánto cuesta operar ciertos lugares alejados o de población de bajo ingreso y eso es todo. Se minimizan las necesidades de ingresos e inversión y se limita la expansión futura de la red de servicios.

En algunos países, teniendo en cuenta la participación del operador designado en el mercado y las deficiencias en las condiciones de prestación, los costos totales actuales del operador designados están lejos de reflejar los costos de un SPU aceptable para las necesidades del país. Por esta razón, será necesario tener presente que se tienen que considerar los costos actuales del operador y los costos estimados de un determinado SPU proyectado.

En los criterios de consideración de los costos del SPU, es necesario tener presente que los costos **son un factor controlable de la producción** y como tales, el cuidado en su manejo y control, no solo es una necesidad sino una exigencia en la operación del SPU. Los costos del SPU no solo estarán en relación con las exigencias de las condiciones de prestación sino también en relación con los niveles de productividad y eficiencia que se le exijan al operador designado.

En las operaciones internacionales de correo, desde años atrás las tasas de intercambio (gastos terminales) están evolucionando para establecer en el futuro próximo, tasas con base en costos y con tasas específicas por país, por lo cual el manejo y control de costos es ineludible. Los países se han comprometido a utilizar sistemas de registros de contabilidad que permitan la contabilidad analítica.

### III.1.3

## Cálculo de costos

En los ejercicios de cálculos de costos que es necesario realizar en la determinación del SPU, conviene considerar:

- **Costo total actual de los servicios básicos**  
Se trata del costo presente de operar la red de servicios actuales que se toman como punto de partida. Se tiene en cuenta la actual cobertura geográfica y las frecuencias en la red postal
- **Costo total con un SPU proyectado (recomendado)**  
Son los costos actuales, más costos estimados de adicionar servicios, adicionar extensión de red postal, adicionar frecuencias y ofrecer una determinada calidad para una capacidad operativa específica, normalmente mucho mayor.
- **Estimación del valor de las inversiones y amortización de estas**  
De acuerdo con planes indicativos de desarrollo del SPU en un plazo 5 a 10 años
- **Cálculo de precios y mercado**  
El cálculo de precios, de valor del mercado y de valor de la participación proyectada del operador del SPU en los distintos rubros de servicios postales, con fin de fijar la estimación proyectada de ingresos con que se contará para financiar el funcionamiento y desarrollo del SPU

El enfoque de **costo total**, se considera que es una metodología sencilla que conduce a decisiones correctas. Existen otros enfoques igualmente correctos, aunque más complejos y con mayores requerimientos, tales como el Costo Distribuido Uniforme, Costo Neto Evitado, Tarifación de Entrada y muchos más. Sin embargo, considerando que esos otros enfoques exigen muchas condiciones no existentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo, no se ha considerado necesario extenderse en explicaciones teóricas sobre metodologías que resultarían talvez inaplicables.

### III.1.4

## Desafíos futuros

En el futuro, los costos y la información correcta y oportuna de éstos, va a ser crucial para el manejo del SPU, tanto por parte del operador designado como del regulador.

El operador designado necesita enfrentar con éxito, no solo las exigencias de las condiciones de prestación que impone la ley y la reglamentación, bajo el control del regulador y los clientes. Necesita también enfrentar el entorno que rodea la actividad postal con tendencias de liberalización, mayor competencia, tecnología y sustitución que le exigirán prácticas de organización muy especializadas y profesionalizadas, con altos niveles de productividad y eficiencia.

Las exigencias de la legislación postal ponen al operador designado en un reto permanente para manejar con éxito, variables contrapuestas como la necesidad de expansión de la red por el crecimiento poblacional del país, la elevación de niveles de calidad, el aumento de salarios y en general una tendencia de aumento de costos, frente a situaciones que se ven venir, como la reducción de ingresos por la disminución de volúmenes de correo en la sustitución a comunicación digital (facturación principalmente) y el descenso de precios por la presión de la competencia.

Estas situaciones exigen un manejo del desarrollo tecnológico y de los niveles de productividad, eficiencia y valores agregados en los servicios, que, si no se conducen técnica y estratégicamente, pueden hacer fracasar todas las previsiones.



# Formas de financiación

## III.2.1

### Factores que influyen en las decisiones

Si se ha dicho que el núcleo principal del marco legal del sector postal es el tratamiento del tema del SPU del país, es correcto afirmar que, en este tema, el principal aspecto para decidir es la determinación de la fuente de financiación de las obligaciones del Estado. Esta determinación es fundamental por cuanto de allí se desprende el esquema del régimen de operación de los servicios postales en el mercado. Es una decisión que afecta intereses de negocios del sector privado y en ocasiones se puede convertir en una decisión política que desvirtúa la voluntad de atender las necesidades del país. Establece hasta dónde puede actuar la iniciativa privada en negocios postales en libre competencia.

En los países en desarrollo se encuentran compitiendo operadores con intereses dispares. Mientras que el operador designado surge como el resultado de una política pública y su razón de ser es la prestación del servicio postal universal, los operadores privados tienen fines estrictamente de lucro, lo que es válido.

En estricto sentido, la iniciativa privada prefiere que no exista limitación en la operación de negocios del sector postal. También prefiere que no existan obligaciones económicas de contraprestación por explotar un servicio público esencial y estratégico del país y no le interesa operar en zonas geográficas no rentables que causarían pérdidas o disminuirían las utilidades.

Por estas razones, estrictamente de negocios, el ordenamiento del mercado con un marco legal que establezca limitaciones que permitan al Estado cumplir con sus obligaciones del servicio universal, genera posiciones y presiones adversas. No obstante, como ya se ha mencionado, para fijar las condiciones relativas al SPU deben examinarse las opciones también desde la perspectiva política, y no considerarse solo la posición económica en la toma de decisiones. En cualquier caso, hay una decisión política que debe tomarse siempre, y cualquiera que sea esta decisión, no será necesariamente neutral.

La financiación del SPU del país se facilita o se dificulta dependiendo de factores que en su mayoría pueden modificarse para adaptarlos a las necesidades, tales como:

- **Nivel de desarrollo del operador designado:** Operadores designados fuertes o muy fuertes como en el caso de los países industrializados, han facilitado la financiación del SPU y los procesos de reforma del sector. Se da el caso de operadores débiles o incluso, muy débiles, que no están en condiciones de financiar un SPU en forma sostenida, lo que es un círculo vicioso, ya que, al continuar el debilitamiento del Operador designado, se debilita también el SPU. Por esta razón, es importante desarrollar procesos de transformación que fortalezcan al operador designado a largo plazo y faciliten la aplicación de un financiamiento razonable del servicio.
- **Orden de la actividad postal en el mercado:** Los países industrializados y en desarrollo que han establecido normas actualizadas, definiendo un área reservada exclusiva para el operador designado, han conseguido el desarrollo de los servicios y han asegurado la sostenibilidad de la autofinanciación del operador designado.

La falta de un marco legal y reglamentario postal actualizado, así como la debilidad de las normas existentes para que sean efectivamente respetadas en la actividad del mercado, constituyen un serio obstáculo para la prestación del SPU.

Ahora bien, además de los aspectos ya citados, existen una serie de elementos que deben ser considerados en las decisiones que se tomen para el financiamiento del SPU.

- **Otros aspectos que influyen:**

- *Inversión.* Ausencia de inversión y poca capacidad de disponer de recursos propios del Estado
- *Tecnología.* Gran atraso en el uso de tecnología postal y tecnología informática y/o de comunicación
- *Función reguladora.* Ausencia o debilidad del Estado en el ejercicio de esta función
- *Nivel de desarrollo nacional.* Cuando están en alza y están apoyados por los factores de infraestructura, entre ellos los servicios postales, facilitan la comprensión de las necesidades y la presión para establecer condiciones adecuadas

## III.2.2

### Los esquemas de financiación

En el entorno actual y futuro de economía del mercado, globalización y liberalización, la situación de los servicios postales de los países, sean estos industrializados o en desarrollo, es muy distinta a hace 15, 30 o 40 años, lo cual hace que modelos económicos practicados décadas atrás, hayan perdido toda vigencia y viabilidad.

Una situación muy común es que el Estado no disponga de recursos para destinarlos para el sostenimiento de los servicios del SPU. El argumento principal es que los servicios postales son una actividad comercial auto sostenible, mientras que el desarrollo de la sociedad está requiriendo cubrir necesidades aún más urgentes en salud, educación, seguridad, etc., por lo que los recursos de que dispone son insuficientes.

El Estado necesita suprimir toda carga económica que pueda evitar, por lo que requiere eliminar cuanto antes las contribuciones del Presupuesto Nacional para cubrir el déficit del funcionamiento de los servicios postales. Desea establecer una forma viable y sostenible de autofinanciación de los servicios esenciales que está obligado a garantizar.

Teóricamente, existen muchos modelos de financiación del SPU. Sin embargo, en la realidad del terreno y el entorno mundial, hace que sea un tanto inútil la profundización en los modelos que con frecuencia se mencionan y cuya aplicación práctica y resultados positivos es remota. Hasta ahora, **la experiencia de modelo de financiación del SPU exitoso**, probado en repetidos casos de países industrializados y en desarrollo, **es el modelo de financiación a través de recursos generados en la explotación de un área reservada de servicios**, claramente especificada y protegida legalmente en un marco legal de ordenamiento del mercado de la actividad postal, complementado todo ello con un proceso ininterrumpido de reformas en el operador designado, los servicios y el sector.

Históricamente, el financiamiento del servicio público de correos se obtenía del denominado "monopolio postal", que consistía en un conjunto de servicios reservados al gobierno, que prestaba directamente el servicio postal. En general, el área reservada se limitaba a envíos de correspondencia. El monopolio se fue reduciendo en muchos países, estableciéndose límites de peso en los envíos, o de precio al público, así como liberándose servicios, como el correo internacional de salida. Cada reducción del monopolio fue hecha por presiones del sector privado deseosos de participar en el sector postal.

Las modificaciones más importantes consistieron en liberalizar los servicios urgentes (Courier) que prestaban el servicio con valores agregados.

Algunos países industrializados establecieron el modelo de financiación con áreas reservadas en el servicio de correspondencia, previendo en todos los casos, una protección de precio para evitar la depredación de precios por parte de los competidores privados. De esta forma, los operadores privados tenían un precio mínimo, que iba de 3 o 5 veces la tarifa correspondiente del operador designado.

En todos los países industrializados, la característica principal era disponer de un operador designado fuerte, con una posición dominante del mercado en envíos de correspondencia (entre 90 y 100%), y con un programa de inversiones permanente.

En los países en desarrollo la situación fue distinta. Ante la falta de inversión en los operadores designados, la mayoría cayó en la obsolescencia, ocasionando el surgimiento de operadores privados que cubrían las necesidades de una sociedad cambiante, sobre todo para los grandes expedidores. Esta nueva competencia se dio incluso sin haberse modificado el marco legal, que en la mayoría de los casos no disponía de mecanismos ágiles para proteger el monopolio postal. El resultado fue que el área reservada no tuviera ninguna utilidad.

Aún ahora, el mantenimiento del área reservada para el operador designado está vigente en muchos países, pero para que pueda seguir funcionando se debe contar un ambiente adecuado para su desarrollo, básicamente soportado por:

- Normas legales y reglamentarias del sector que hagan respetar estrictamente el modelo
- Transformación rápida del operador designado y sus servicios mediante reformas que permitan las prácticas empresariales y programas continuos de inversión y uso de tecnología



Para la mayoría de los casos, el modelo de área reservada con protección de precios, requiere estar apoyado, al menos temporalmente, por el soporte de contribuciones del Estado, mientras se obtienen los niveles de equilibrio y superávit económico y se ejecutan los proyectos iniciales de inversión.

A continuación, se hace una breve descripción de los tres modelos principales de financiación a saber: Aportes del Gobierno; Aportes de la Industria; y Área de servicios reservados.

## MODELO 1 Aportes del Gobierno

En este esquema, el Estado se encarga de cubrir el déficit derivado de la prestación del servicio universal. Es una forma de financiación difícil de practicar por la disponibilidad de recursos y la asignación de prioridades. Utilizado sin éxito por operadores designados de países industrializados. Es incierto poder mantener este tipo de financiación a largo plazo.

Es posible que pueda darse en el inicio de reformas y períodos de transición, como apoyo temporal a las acciones y proyectos de desarrollo y modernización. Es posible también tenerlo como fuente alternativa, para cubrir casos eventuales de emergencias imprevistas del operador designado. Resulta improcedente para resolver los problemas de productividad, eficiencia y competitividad. De igual forma, no concuerda con los postulados de contar con un operador autónomo, empresarial y autosuficiente económicamente.

Este modelo de financiación, aunque pueda tomarse como el pago del Estado por los servicios obligatorios a su cargo, tenderá siempre al incremento de los aportes por el crecimiento de los costos. Al no ser sustentado por leyes, este modelo carece de seguridad a largo plazo y supeditado en todos los casos a los cambios políticos.

Sin embargo, no debe soslayarse la experiencia de países industrializados que han eliminado totalmente el área reservada. En algunos de ellos, los gobiernos conscientes en que la prestación del servicio universal puede llegar a ser deficitario, han suscrito "contratos de gestión" mediante los cuales, el Gobierno aporta recursos al operador designado como una contraprestación del servicio universal, o por la prestación de determinado servicio con tarifas reducidas como consecuencia de políticas públicas.

En todo caso, pensar que los operadores designados recibirán recursos del Estado en forma indiscriminada no es real. Es posible contar con ayudas gubernamentales en ciertos servicios, pero es necesario contar con dos elementos:

- Contabilidad analítica, que permita conocer realmente los costos del SPU, y
- Órgano regulador eficiente que verifique la correcta prestación del SPU

## MODELO 2 Aportes de la Industria

En esta forma de financiación, los operadores privados aportan contribuciones impositivas a través del pago de cánones o sobre tasas por la explotación de servicios. Los cánones se pueden establecer en sumas fijas o variables, en diversas formas de pago al operador designado, al regulador del SPU, a fondos de desarrollo del SPU, etc.

Este esquema es practicado en el sector de las telecomunicaciones, y generalmente consiste en la creación de un fondo para el servicio universal. Su control efectivo es difícil y costoso. Es susceptible de fácil evasión. La exigencia de aportes para otro operador con el que compiten, no es bien recibida por los otros operadores, ni por los clientes, que lo perciben como un impuesto adicional.

De cualquier forma, este esquema requiere de un órgano regulador que fiscalice a los operadores privados, en cuanto a sus ingresos, y al operador designado, en el cumplimiento del SPU.

## MODELO 3 Área de servicios reservados

El área reservada consiste en una porción determinada del mercado postal del país, que se otorga para explotación exclusiva del Estado, a través del Operador designado, a través de la definición de determinados servicios o tipos de envíos, con el objeto de hacer posible la financiación viable y sostenible de este servicio público, cuya prestación debe estar garantizada por el Estado.

La determinación del área reservada debe estar especificada clara y concretamente, con tres elementos principales: clase de servicio; peso de los envíos y protección de precio. Estos tres elementos indispensables para determinar y establecer el área reservada, deben estar presentes en la decisión, en forma conjunta y simultánea. La ausencia de uno de ellos deja incompleta la determinación y hace poco efectiva la aplicación práctica en el mercado.

**a. Clase de servicio.** Para establecer el área reservada es necesario decidir qué clase de servicio o servicios postales quedarán en explotación exclusiva del Operador oficial.

Normalmente se acostumbra fijar el área reservada dentro de los envíos de correspondencia de los servicios postales básicos, debido a sus características de importancia, volumen y conocimiento de su comportamiento en el mercado nacional. En estos servicios están comprendidos los envíos de cartas e impresos, entendiéndose por cartas toda comunicación de carácter personal y de negocios actual, incluyendo facturas, recibos, documentos y papeles de negocios y por impresos, todo material impreso de cualquier índole.

El mayor o menor número de servicios, depende de las necesidades del país para asegurar los ingresos suficientes para cubrir los costos totales de la prestación de los servicios incluidos en el SPU. Los servicios, individualmente y en conjunto están representados en términos reales en el mercado postal del país, en volúmenes y valores monetarios concretos, con los cuales es posible determinar, la mayor o menor amplitud requerida para el área reservada.

**b. Peso de los envíos.** Con el objeto de disminuir los excesos y defectos en la decisión de la determinación del área reservada, es necesario ser muy precisos, por lo que se debe especificar el peso de los envíos de los servicios comprendidos dentro del área reservada. Al especificar conjuntamente y de forma concreta, la clase de servicios y el peso de los envíos, se está en condiciones de conocer con exactitud, el valor de la porción de servicios del mercado que tendrá un régimen de explotación con exclusividad al Operador designado, con el que se aseguran los ingresos suficientes para financiar en forma sostenible el SPU del país.

En la actividad postal de los países que han practicado el área reservada, se ha podido verificar que el mayor o menor tamaño del área reservada está relacionada con el grado de madurez del mercado y desarrollo del Operador designado. Esta relación ha mostrado un comportamiento en todos los casos, inversamente proporcional al desarrollo del Operador designado y a la madurez

del mercado. A mayor modernización, tecnificación y desarrollo del Operador designado y mayor madurez del mercado, se ha requerido menor área reservada y viceversa.

### **c. Protección de Precio de los servicios del área reservada.**

Las condiciones de operación en la prestación de los servicios en el mercado, exigen la utilización del mecanismo de protección de precio para los servicios incluidos en el área reservada, de manera que realmente sea efectiva la porción del mercado que se otorga para explotación exclusiva y se disminuya al máximo, la vulnerabilidad frente a posibles prácticas de competencia desleal y depredación de precios por parte de otros operadores postales.

Para este efecto, en la determinación del área reservada, la norma debe especificar el precio a partir del cual los operadores privados pueden prestar estos servicios.

Se expresa concretamente estableciendo que ningún operador podrá cobrar por sus servicios, precios inferiores a un número de veces (3, 5 o 10 veces) el precio que hubiera pagado por ese envío o servicio con el operador designado.

De esta forma, los demás operadores postales no podrán con servicios similares o simulados, incursionar en el área de los servicios exclusivos del Operador designado.

Con estos tres elementos presentes en la definición y determinación del área reservada, se puede prever el funcionamiento de un modelo de financiación del SPU, en forma sostenible, efectiva y simple. El área de servicios reservados se puede establecer en forma permanente o temporal. En cualquier caso, la norma debe ser flexible, de manera que el Gobierno y la autoridad reguladora puedan ajustarla, de acuerdo con las necesidades del SPU y el comportamiento del mercado.

La condición de área reservada variable y temporal, conduce a motivar al operador a acelerar el desarrollo de los servicios, disminuir costos y elevar la productividad, eficiencia y calidad. Sin embargo, su variación siempre deberá estar condicionada por la ley, y que, de ninguna forma, se ponga en riesgo la viabilidad y sostenibilidad de la financiación. Este esquema de financiación, igualmente exige la ejecución muy cuidadosa de planes y proyectos de modernización y desarrollo del SPU.

Es necesario constatar que este esquema de financiamiento es cada día más cuestionado. La economía y la sociedad actual no ve positivamente los monopolios, y aunque se le denomine eufemísticamente "área reservada", es un monopolio. A menudo se ve como una manera de garantizar recursos a una entidad estatal que en muchos casos es ineficiente.

En los países industrializados donde se ha liberalizado el mercado postal, el operador designado ha mantenido una posición dominante, dada su solidez y buena imagen pública. Sin embargo, en los países en desarrollo, hablar de monopolios es prácticamente imposible, principalmente por la ineficiencia de los operadores designados. Además, y esto es muy importante, de nada sirve establecer en una ley un área reservada sino existen los mecanismos para hacerla cumplir. En momentos donde los gobiernos enfrentan serios problemas de seguridad, salud, etc., suponer que dedican sus esfuerzos a perseguir operadores privados ilegales no es realista.

En todo caso, sea el esquema que se elija, es importante tener en cuenta que sólo deben utilizarse para el financiamiento del servicio universal y no para la totalidad de las actividades del operador designado.

Por otra parte, en algunos países se han constatado ciertos problemas de interpretación sobre las diferencias entre los conceptos de Servicio Postal Universal y Área Reservada. A lo largo de este módulo se ha insistido sobre el concepto del SPU, su obligatoriedad para el Estado y el compromiso adquirido por países en el Convenio Postal Universal, de definirlo y determinarlo claramente en las normas legales nacionales. Es pues, la obligación concreta de prestación de servicio postal que el Estado asume con la sociedad.

Cosa distinta es el área reservada, la cual se refiere a un mecanismo de financiación y que como ya se indicó al iniciar este tema, consiste en una porción de servicios del mercado reservada en forma exclusiva al Estado a través del Operador designado, de forma tal que garantiza la financiación de sus obligaciones. En ningún momento debe considerarse necesariamente que el área reservada está conformada por los servicios postales mínimos que el Estado está obligado a garantizar.

#### Servicios Reservados al Operador Designado

Clase de Servicio

Peso de los envíos

Protección de Precio

### III.2.3

## Las decisiones de financiación

Lograr establecer la forma en que el Estado tenga absoluta certeza para asegurar los ingresos para cubrir los costos de los servicios del SPU, es el objetivo de la decisión sobre una financiación sostenible y es también la base para garantizar el cumplimiento de su obligación de prestación del servicio.

Para decidir sobre este aspecto, deben estar presentes varias condiciones indispensables para que el proceso de decisión se desarrolle racionalmente:

- Disponer de información y análisis de la actividad postal del país. Normas y operaciones actuales. Normas y operaciones proyectadas en la reforma legal y estructural del sector para fijar el SPU del país.
- Información y análisis de las características cuantitativas y cualitativas de la demanda y de la oferta de servicios del mercado postal del país. Desagregación del volumen y valor del mercado en las clases de servicios, segmentos usuarios, etc.
- Información y análisis de la situación operativa y financiera del Operador designado. Conocimiento de su nivel de desarrollo y de sus necesidades de modernización. Plan de desarrollo y planes de negocios del Operador designado.
- Información y análisis de los costos del SPU que tendrá el país. Modelo de estimación de costos.

Contando con esta información las autoridades podrán realizar los ejercicios de estimación de las necesidades de ingresos en un período no menor de diez (10) años y de allí formular el modelo de financiación para discusión y aprobación.

En vista de que el entorno socioeconómico de muchos países en vías de desarrollo y las condiciones del sector postal hacen complicado, pero no imposible, la utilización de aportes del Estado o de contribución de los operadores privados para financiar el SPU, conviene hacer algunas indicaciones acerca del proceso que toma la adopción de la decisión de financiación con base en la utilización del modelo de área reservada.

La base principal de los ejercicios de análisis económico para el modelo de financiación con área reservada está: de una parte, en la información y análisis del mercado, la información de los costos totales del SPU del país y el modelo de estimación; y de otra parte, en calcular los costos del SPU que se proyecta ofrecer, tanto en el año inicial como en el año final del Plan de Desarrollo, en un período de diez (10) años y buscar en la información del mercado, la porción del mercado que en los servicios básicos, en los envíos de correspondencia (cartas e impresos) proporciona los ingresos suficientes para cubrir esos costos. En los costos se incluyen los gastos de funcionamiento y la amortización de las inversiones del Plan de Desarrollo. Con esta directriz, la tarea de decidir acerca del modelo de financiación del SPU, puede describirse en la siguiente secuencia de actividades y labores.

- Reunir la información del sector, del mercado, del operador designado, del modelo de estimación de costos del SPU y de los costos actuales y proyectados.
- Concertar los análisis con las autoridades de Gobierno, Operador designado y Regulador que participarán en los ejercicios económicos de determinación del área reservada.
- Realizar los trabajos técnicos de determinación de la dimensión del área reservada requerida.
- Expresión y sustentación de los resultados de los trabajos técnicos.
- Redacción de la norma que debe adoptarse y en la cual se determina el Área Reservada con la especificación concreta de los tres (3) elementos que la constituyen: a) clase de servicio; b) peso de los envíos; y c) protección de precio.
- Presentación del modelo de financiación a las autoridades que deben aprobar los trabajos y formalmente adoptar la decisión.

En el proceso de decisión de la forma de financiar el SPU, las autoridades del país, tanto en el Gobierno como en el cuerpo legislativo, tienen que ser conscientes que asumen una especial responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de preservar la prestación del SPU de manera sostenible, a largo plazo. La financiación es una materia cuantitativa que tiene que expresarse en términos concretos de cifras de ingresos, costos, mercado, volúmenes, etc. Con toda la información de que se disponga, estas decisiones exigen ejercicios de simulación y proyección en escenarios determinados, para ser objetivos y racionales.

Sin embargo, también se ha de ser consciente que en este proceso de decidir un aspecto tan importante en el régimen legal del sector y de la prestación del SPU, como es la financiación sostenible, surgen dudas que se deben aclarar. Al igual surgen presiones externas que es necesario disipar oportunamente. Como ejemplo de las situaciones que con frecuencia se presentan y dificultan los procesos de decisión, se pueden mencionar:

- la tendencia de liberalización de servicios
- la afectación de los intereses del sector privado, donde se aduce que se puede estar limitando la iniciativa y la inversión privada
- la viabilidad y capacidad del operador designado para superar su problemática, modernizándose rápidamente

La liberalización de servicios y en específico la liberalización de servicios postales, es un hecho en muchos países, pero al cual se debió haber llevado a cabo mediante un proceso racional y ordenado. La liberalización de servicios en los países en desarrollo no puede ser un asalto al orden legal y a los derechos esenciales de la sociedad.

Aunque en los países industrializados, el proceso de reforma postal haya avanzado más acelerada y eficazmente, con procesos integrales, donde se ha contemplado la reglamentación, la transformación y modernización del Operador designado y donde los servicios que se prestan en el mercado presentan un comportamiento ordenado y controlado, ello no implica que la nivelación de los países en desarrollo, tenga que ser sin miramiento de las consecuencias futuras.

Valerse de las experiencias de otros países, así como de las mejores prácticas, será lo más aconsejable para los países en desarrollo. El reto de garantizar la financiación del SPU del país, en forma sostenible a largo plazo, no puede entrar en los terrenos movedizos de la experimentación y la aventura. A la vista y disponibilidad están los ejemplos exitosos de los países industrializados sobre la aplicación del área reservada con protección de precio y con normas estrictas para su efectivo cumplimiento.

Al evaluar las experiencias ajenas, es necesario conocer el contexto en que éstas se dieron para evitar aplicar las mismas medidas en condiciones totalmente distintas. Por ejemplo, en la Unión Europea se tuvo un proceso gradual de liberalización de veinte años, para pasar de estrictos monopolios sin regulación, a un mercado postal europeo con fuertes órganos reguladores. En los países en desarrollo, es frecuente encontrar países totalmente liberalizados, ya sea de facto o de jure, con una regulación inexistente o muy laxa. Es decir, si en la Unión Europea se buscó contar con mejores servicios postales a través de propiciar la competencia, en los países en desarrollo esa competencia no trajo mejores servicios a la población, por lo que las acciones deben ser distintas.

Establecer un área reservada en un país cuyos servicios postales están totalmente liberalizados, de jure o de facto, es prácticamente imposible. En la Unión Europea se abrió el mercado mediante acciones legales, pero lo contrario es imposible, ya que un problema de mercado, como sucede en los países en desarrollo, no puede resolverse con soluciones legales. Esperar que una vez promulgada una ley desaparezcan los operadores privados en los servicios incluidos en el área reservada no es realista, por las implicaciones legales y humanas que tendría, además de la falta de voluntad de la autoridad para hacer cumplir una ley de este tipo.

Por último, respecto a dudas sobre la viabilidad del operador designado, y de su capacidad interna para transformarse en una organización moderna, con suficiente capacidad operativa para atender la demanda de servicios del SPU, es necesario efectuar un análisis muy objetivo de la situación real del operador designado. El operador designado puede definir planteamientos convincentes, acerca de los esquemas practicables y viables para su transformación y modernización, acompañados de los planes de acción y de negocios correspondientes. Los planes de desarrollo, los planes de negocios y las inversiones requeridas, a corto y largo plazo, deben ser conocidos por las autoridades.

El operador designado y las autoridades cuentan con diversas alternativas que pueden ser viables y convenientes de acuerdo al caso particular del país. La transformación y modernización del operador designado pueden estar apoyados en contratos de asesoría, consultoría, administración y operación con operadores designados de otros países. También con estas empresas se pueden emprender, alianzas, negocios de riesgo compartido y otras formas de explotación de los negocios postales. El módulo IV de esta guía trata en profundidad el tema del desarrollo del Operador designado.



**Módulo III**  
El marco legal  
de la reforma postal





# Introducción

## I

Las funciones básicas de regulación de la actividad postal giran en torno a las siguientes funciones:

- Velar por la adecuada prestación del servicio postal básico o servicio universal al que todos los habitantes del territorio deben tener derecho.
- Garantizar el cumplimiento de las normas que rigen para la actividad postal al objeto de preservar una sana competencia en el mercado.

## II

En los países en desarrollo en los menos adelantados, de todo el mundo, existe un contexto de escasos recursos y, en algunos casos, de pobreza extrema.

En esta situación los servicios postales no son considerados como un derecho fundamental ni están incluidos en los planes nacionales de desarrollo, siendo relegados ante necesidades más inminentes en infraestructuras básicas como son la electricidad, el saneamiento y abastecimiento de agua o incluso los servicios de telecomunicaciones, que contribuyen rápidamente al crecimiento del PIB nacional.

Esta desatención por este sector y la poca visibilidad del mismo para las autoridades de los países de la región ha generado regulaciones postales desactualizadas y desordenadas, ausencia de inversión en el sector e inexistencia de reguladores eficientes lo que ha permitido el crecimiento descontrolado de operadores informales en nichos rentables de mercado y la dificultad o imposibilidad de acceso de la población a servicios básicos postales.

Este caldo de cultivo ha generado un círculo vicioso que afecta a la prestación de servicios postales, los cuales son de baja calidad, que hace que los usuarios de los servicios busquen otras alternativas, si existen, o que deban acudir a servicios de valor añadido prestados por empresas privadas a un alto precio.

Asimismo, esta situación genera para el operador designado una disminución del tráfico postal, un deterioro económico y financiero, ausencia de inversiones, altos costos y baja calidad, cerrándose así el círculo vicioso del que los únicos beneficiados son los operadores informales o también llamados “de garaje” que eluden cualquier obligación administrativa, tributaria, laboral o de seguridad social.

En este contexto, la gran perdedora es la población que no tiene acceso a servicios básicos postales o que los tiene, pero a un precio inaccesible y/o con una calidad ínfima y las empresas del país que les impide el acceso a un servicio básico postal de calidad y, en muchos países de la región, están optando por la autoprestación postal con la consiguiente distorsión de un mercado ya por sí desorganizado y poco eficiente. Adicionalmente los contribuyentes financian muchas veces ineficiencias de operadores designados que no logran al menos el equilibrio financiero.

Asimismo otro de los grandes perdedores es el propio operador designado que, encerrado en el círculo vicioso mencionado, es un operador menor en cuota de envíos postales e ingresos, que presta servicios de baja calidad y que no tiene recursos económicos para realizar inversiones y finalmente, el Estado, que está condenado a financiar año tras año al operador designado y, en muchos casos, con un importe cada vez mayor, recibiendo, como contrapartida, un servicio de costoso, de mala calidad e imagen pública y en el que no se invierte, no pudiendo disfrutar de los beneficios potenciales que podría generar para el país la red postal como la red de infraestructura nacional con mayor capilaridad en cualquier país.

Este cóctel de desorganización del sector postal, mercados abiertos, informales, desregulados y con un operador designado débil impide al Estado ofrecer a sus ciudadanos los mínimos servicios básicos a los que tienen derecho.

Ante esta situación, tradicionalmente, el Gobierno reacciona con reformas regulatorias parciales, unilaterales de uno o más departamentos ministeriales y sin consenso de la totalidad del Gobierno y la participación de los distintos actores del sector.

Esta circunstancia, añadida al desconocimiento del sector, la invisibilidad del mismo para el Estado y que las reformas son parciales y no están técnicamente sustentadas ni contemplan la mayoría de los aspectos que influyen en un sector tan complejo como el postal han condenado a la mayoría de los intentos de reforma regulatoria al fracaso y al olvido.

### III

Este Módulo tiene por objeto servir de herramienta a los países que hayan decidido reformar su marco regulatorio, con el objeto de tener un mayor éxito en los intentos de modificarlo.

El Módulo está estructurado en seis Capítulos, estando el primero destinado a situar al lector del Módulo en la importancia que tiene para los países, desde un punto de vista económico y también social, disponer de un servicio público postal que constituye una infraestructura en red única que vertebra todos los puntos de la región.

Asimismo, en este primer Capítulo, se recuerda los compromisos internacionales adquiridos por los países de la región al firmar por sus delegados plenipotenciarios las Actas de la Unión Postal Universal (UPU), para finalizar con una revisión del entorno sectorial postal.

El Capítulo segundo dedica contenidos sobre la situación del marco regulatorio, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en la realización de distintos estudios de reforma, ya realizados, así como orientaciones a tener en cuenta para iniciar un proceso de reforma del marco regulatorio, en el caso de que el país opte por realizar un proceso de reforma integral, incorporar este proceso de reforma del marco regulatorio dentro del mismo.

El Capítulo tercero está dedicado a proponer recomendaciones normativas, describiendo los contenidos tipo que no deben faltar en cualquier Ley postal. En concreto se propone una estructura tipo de una Ley Postal, los contenidos relacionados con la regulación del mercado, del servicio postal universal, así como otras disposiciones generales que completan la elaboración de un texto legal dirigido a ordenar el sector, y recomendaciones sobre posibles textos de desarrollo reglamentario de la Ley Postal.

El Capítulo cuarto incorpora recomendaciones para países interesados en regular las obligaciones de contabilidad analítica, qué objetivos se persigue, cuáles son los requerimientos necesarios previos para implantar, así como los aspectos que deberían ser objeto de regulación.

Finalmente, los capítulos quinto y sexto se dedican a incorporar sugerencias sobre el régimen del Regulador Postal, incidiendo en aspectos como los modelos jurídicos, recomendaciones normativas para garantizar su independencia y su régimen de funcionamiento, y finalmente recomendaciones sobre el régimen del operador designado.

El Módulo finaliza con distintos Anexos que establecen detalles de aspectos mencionados en los capítulos anteriores.

# Consideraciones generales sobre el sector postal

## 1.1

### Servicio Público y Derecho Fundamental

Tradicionalmente se venía identificando el sector postal con un servicio público o servicio básico que el Estado venía prestando a sus ciudadanos de forma histórica. De esta forma la normativa pública de los Estados se limitaba a enumerar en su normativa todos los servicios postales que se prestaban por el Correo público.

Sin embargo, este concepto de servicio público se ha desagregado en otros subconceptos que vienen a precisar la responsabilidad del Estado sobre los mismos.

En este caso un subconcepto que ha nacido del concepto general de servicio público es el de servicio universal que es más restringido y concreto que el concepto tradicional y general de servicio público.

El servicio universal sería aquella parte de los servicios públicos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizarlos. En este sentido, y respecto al sector postal, se acaba con la idea de que todo servicio postal tiene que ser **garantizado por el estado**, lo que llevado al extremo implicaba que hasta los servicios de mensajería y courier, de alto valor añadido, también tenían que ser garantizados por el Estado.

En este sentido el concepto de servicio universal garantiza solo aquellas prestaciones que el Estado considere básicas para su población y que el mercado, por sí solo, no daría respuesta. El Estado entiende que estos servicios básicos constituyen un **estándar mínimo** de servicio al que toda la población tiene derecho.

El sector postal ha sido uno de los últimos sectores en incorporar este concepto de servicio universal, siguiendo así un modelo normativo ya presente en otros sectores de actividad como el de energía o telecomunicaciones.

El concepto de servicio universal obliga al Estado a **determinar, en términos concretos y cuantificables**, los servicios que comprende, sus condiciones de prestación, su coste económico y los mecanismos de financiación sostenible que van a cubrir este coste.

Los servicios, condiciones de prestación y financiación, a diferencia de otros servicios públicos no universales deben **evolucionar en el tiempo**. Para ello el Estado debe asumir el compromiso de revisar de forma periódica las obligaciones de servicio postal universal de las que el Estado debe responsabilizarse, estableciendo planes de mejora en la prestación de estos servicios.

El concepto de servicio postal universal es dinámico y debe actualizarse conforme evolucionan las comunicaciones en general y debe acompañar el desarrollo socio-económico de los países a los efectos de asegurar una infraestructura postal moderna y adecuada para atender a las necesidades de las personas y de las empresas que contribuya a la inclusión social y a la integración nacional.

Un elemento importante en el concepto de servicio universal es que desaparece la idea tradicional de que el Estado tiene la obligación general de cubrir su déficit, apareciendo una nueva idea de que solo se cubriría el **déficit generado por los servicios calificados como universales** y, no de forma indefinida, sino mientras estos servicios sean deficitarios.

Los conceptos de **servicio público y servicio universal** no se sustituyen, sino que se complementan.

**SERVICIO PÚBLICO POSTAL:** Los servicios postales son servicios públicos de interés general que los Estados, por su condición de servicio público, tiene la responsabilidad de **regular y controlar**.

**SERVICIO POSTAL UNIVERSAL:** Aquella parte de los servicios públicos postales que por ser considerados básicos para su población el Estado tiene la obligación de **GARANTIZAR** concretando los servicios, las condiciones de prestación y sus condiciones de financiación.

El servicio postal, por lo tanto, además de ser un servicio público es un derecho fundamental de la persona que debe ser garantizado por los Estados y que es recogido en la mayoría de las Constituciones Nacionales.

La actividad postal si bien está viéndose afectada por la sustitución tecnológica en las comunicaciones interpersonales sigue conservando un papel fundamental, sobre todo en países en desarrollo existen amplias regiones que no cuentan con otro medio alternativo de comunicación que no sean los servicios postales.

En este sentido indicar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, reconoce, en su artículo 25, que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure en especial (...) los servicios sociales necesarios”, entre los que se encuentra las comunicaciones postales.

Asimismo, el artículo 12 de esta Declaración establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su (...) correspondencia (...)” y en su artículo 19 queda claro el derecho a la comunicación al disponer que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En el contexto actual que generan las nuevas tecnologías, esta red física y esta infraestructura no desaparecen sino que se transforman en herramientas imprescindibles para el desarrollo de servicios de logística, financieros y aún de acceso a las nuevas tecnologías.

En este sentido, hay que disponer de una infraestructura con una **capilaridad única** que permita transportar mensajes, mercancías y dinero en todo el país o hacia otros países en beneficio de los habitantes y empresas del país.

Disponer de una **infraestructura postal de calidad** que permita garantizar los servicios básicos de la población, genera innegables sinergias para poder prestar nuevos servicios adicionales de valor añadido en el mercado que permitan generar ingresos adicionales al operador designado y disminuir la dependencia de las subvenciones del Estado.

Una adecuada **red pública postal** sirve de **plataforma** para prestar nuevas actividades financieras, logísticas, telecomunicaciones, diversificación de la oferta de productos en la red de ventanillas, cooperación con la Administración Pública y colaboración público privada con otros operadores postales nos ofrecen un nuevo escenario que están transformando a los operadores públicos tradicionales

El servicio postal es especialmente importante para los núcleos de población rural, teniendo en cuenta que la pobreza rural es un gran problema y esto está originando un fenómeno migratorio de las zonas rurales a las zonas urbanas que, por una parte, está despoblando aquellas y, por otra, se está produciendo un incremento de la presión social en las zonas urbanas.

Una infraestructura en red, como es la que ofrece el sector postal, puede contribuir a paliar este problema pasando por desarrollar las zonas rurales, debiendo, para ello, potenciar los servicios de comunicación en estas zonas, aumentando la cantidad y el acceso a la información y al intercambio de mercancías que circulen por los servicios postales.

## 1.2

### Beneficios económicos y sociales

En la mayor parte de los países, los gobiernos se interesan por los servicios públicos que generan mayores ingresos (energía, telecomunicaciones), así como aquellos directamente vinculados con prestaciones de primera necesidad de la población (red agua, alcantarillado...) no prestando atención al sector postal por no considerar que cumple ninguna de las condiciones anteriores. Esta situación produce el fenómeno de la **“invisibilidad del sector postal”**.

En este punto es preciso sensibilizar y poner en valor el gran activo que ofrece la red pública postal es su capilaridad, única sobre todo en los países no desarrollados y potencialmente la mayor red logística de cualquier país, llegando a todas las zonas rurales y áreas más remotas del país, así como a la población más desfavorecida (mujeres y niños), para poder distribuir materiales educativos y/o medicamentos esenciales.

## BENEFICIOS SOCIALES

### Cohesión territorial

Facilita a las empresas **redes de distribución de sus productos** más cercanas, favoreciendo su permanencia y el no despoblamiento de las regiones.

### Inclusión social

Presta **servicios gubernamentales** a través de una red postal universal que llega a áreas rurales y lugares de difícil acceso (distribuir medicinas, libros a escuelas o bibliotecas, gestionar licencias, seguros salud, pagar pensiones, licencias...). Entregar y recibir documentos oficiales, pago de pensiones, pago de impuestos.

### Acceso a derechos fundamentales

Contribución de la red pública postal a los Objetivos de desarrollo sostenible:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre
- Lograr la educación primaria y secundaria universal
- Promover la igualdad de género y la autonomía de las mujeres
- Cobertura universal de salud
- Contar con energía limpia en los países en desarrollo
- Reducir la brecha digital y promover la innovación y el emprendimiento
- Lograr la sostenibilidad del ambiente

## BENEFICIOS ECONÓMICOS

### Incremento del PIB

Existe una relación entre incremento de la actividad postal e incremento del PIB del país.

### Inclusión social

Fomentar el comercio internacional, en especial las exportaciones del país. Este nuevo canal de comercialización y distribución de mercancías genera oportunidades de inversión en un mundo globalizado lo que repercute en el incremento de empleo.

### Sinergia con otras actividades

Genera SINERGIAS con otros sectores de actividad económica (logística, servicios financieros, sector transporte, sector telecomunicaciones).

Proveer servicios no prestados por la iniciativa privada, tales como servicios de telecomunicaciones (puestos de acceso a Internet, servicios de telefonía u otras comunicaciones electrónicas), reduciendo la brecha tecnológica y contribuyendo al incremento de la penetración de Internet en el país.

Prestar servicios financieros postales en regiones rurales o alejadas, no rentables para entidades financieras, favoreciendo la cohesión económico-territorial del país, la competitividad y reduciendo la exclusión social.

Es interesante la experiencia de algunos países en desarrollo que han implantado una red de pagos electrónicos basado en la red IFS de la UPU. Esta red se ha demostrado que es una importante vía para atraer remesas a países en desarrollo con un fuerte componente de emigrantes.

## 1.3

### Compromiso internacional

El servicio postal universal además de ser un derecho fundamental de todos los ciudadanos es un compromiso internacional para los países miembros de los organismos internacionales citados (UPU, y/o uniones restringidas).

Los países miembros del sistema de Naciones Unidas se comprometen en materia postal con la firma, por parte de los delegados plenipotenciarios con las Actas de los Congresos de la Unión Postal Universal que cada cuatro años celebra este organismo.

Estas Actas se constituyen, en auténticos Tratados Internacionales y vinculan a los países miembros que las firmaron a su cumplimiento a partir de su entrada en vigor, independientemente del proceso de ratificación interno de cada país.

Además, es conveniente aclarar que, aunque las Actas de los Congresos de la UPU no estén ratificadas por complicaciones que tenga el trámite legislativo en el país miembro, éstas obligan al país en virtud de la suscripción por parte de los delegados plenipotenciarios en el Congreso.

Por todo lo anterior los países están obligados a reformar su marco legal para adaptarlo a los compromisos internacionales asumidos.

En este sentido es necesario que, previamente a la formalización de compromisos internacionales por parte de los delegados plenipotenciarios, se revisen posibles incompatibilidades entre las normas nacionales (especialmente con las Constituciones) con los Tratados o Convenios Internacionales que en materia postal se vayan a firmar (p. ej. Actas de la Unión Postal Universal o Acuerdos sobre el Comercio de Servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio).

## 1.4

### Entorno regulatorio

La regulación no debe ser ajena a los cambios del entorno por lo que es conveniente tener en cuenta estos cambios en el momento de regular el sector postal.

En este sentido el sector postal está en continua transformación y la normativa regulatoria no debe permanecer inmóvil ante estos cambios, sino que debe adaptarse para dar cumplimiento a los mismos.

**El marco regulatorio debe permanecer atento a los cambios del entorno y debe modificarse para adaptarse a los mismos.**

A continuación describimos algunas de las características del sector que están modificando la forma de regular y de entender el sector.

#### 1. TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO:

- Disminución de volúmenes de correo tradicional (efecto sustitución –móvil, email, redes sociales, marketing digital, factura electrónica, notificación electrónica-).
- Incremento de volúmenes de mensajería y courier.
- Incremento de volúmenes de paquetería ligada al sector e-commerce.
- Incremento competencia y estrechamiento de márgenes en mercado paquetería y urgente.
- Aumento de la competencia por parte de otros operadores, que redistribuye la demanda entre un mayor número de agentes.
- Alianzas y cooperación (acuerdos colaboración, joint ventures) entre operadores designados y entre operadores designados y privados.
- Fusiones y adquisiciones entre operadores.
- Globalización de la economía. Las necesidades de grandes clientes, como las multinacionales, puede promover la expansión internacional de los operadores postales.
- Tendencia por las empresas a la subcontratación de actividades no básicas, que favorece el aumento de la demanda servicios postales (logística directa e inversa, gestión bases datos, publicidad, etc.).

*Publicaciones relacionadas y disponibles en el sitio web de la Unión Postal Universal ([www.upu.int](http://www.upu.int)):*

- *“Etude de marché sur les services de lettres, d’envois express et de colis légers internationaux” (2010).*
- *“Evaluer le développement des services électroniques postaux” (2013).*



## 2. TRANSFORMACIONES OPERATIVAS:

- Diversificación de la oferta y fuentes de ingresos (servicios financieros, telecomunicaciones, logísticos, colaboración con Administración Pública, optimización del portfolio de servicios de la red de oficinas).
- Adaptación de estructuras operativas al e-commerce (marketplace o website para gestión de envíos postales para PYMES, puntos autoservicio de recogida de paquetería).
- Incorporación de las nuevas tecnologías a la actividad postal.
- Internacionalización de la actividad (medios propios o en cooperación con otros operadores).
- Corporativización / Privatización: Estructura empresarial y modificación de la propiedad pública.
- Reducción de costos operativos a través de:
  - › La externalización de oficinas y puntos de admisión en servicios tradicionales (drop points o puntos de atención externalizados – gasolineras, farmacias...-)
  - › La reestructuración de la red de transporte y procesamiento del correo, reduciendo el número de centros de tratamiento y clasificación. Generación de volumen para facilitar la automatización.
  - › Optimización de las rutas de reparto.
  - › La flexibilización de costes laborales (contratos temporales, jornadas parciales, externalización servicios, compensación por unidad de trabajo realizado) e implantación de sistemas de control del absentismo.
  - › El uso de tecnologías de información en admisión, clasificación, rutas y distribución.
  - › Sistemas de información de gestión y Contabilidad Analítica.

*Publicaciones relacionadas y disponibles en la web de la Unión Postal Universal ([www.upu.int](http://www.upu.int)):*

- *“Panorama mundial de la inclusión financiera postal” (2013).*
- *“Icts, new services and transformation of the Post” (2010). Incorpora 7 estudios de caso de la incorporación de nuevas tecnologías en operadores postales.*

## 3. TRANSFORMACIONES REGULATORIAS:

- Liberalización progresiva del mercado postal, condicionada a que sea financieramente sostenible el SPU.
- Redefinición de los servicios reservados calendarizando y condicionando su vigencia a obtener resultados operativos y de calidad de servicios.
- Estrictos regímenes de control de condiciones de prestación de los servicios básicos postales
- Control de precios de los servicios básicos.
- Flexibilización del marco jurídico del operador público postal y control de cumplimiento de objetivos.
- Creación de reguladores independientes especializados.

*Publicaciones relacionadas y disponibles en la Unión Postal Universal:*

- *“Guía Práctica de Regulación del Sector Postal” (2014).*



# La regulación en el proceso de reforma postal

## 2.1

### Situación del Marco Regulatorio

En primer lugar, hay que indicar que los Estados no disponen de una política sectorial postal que les marque las directrices a seguir. Esta ausencia de política sectorial postal implica que el sector no sea visible para los Gobiernos, por lo que en la gran mayoría de los casos no incluyen esta política dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo de los países.

La no inclusión en los Planes Nacionales de Desarrollo impide al sector el acceso a la inversión y la financiación necesaria para modernizarlo desde todos los puntos de vista (operativo, tecnológico, regulatorio). La ausencia de visibilidad del sector, condicionado por lo anterior y desde un punto de vista regulatorio la situación en los países en desarrollo, también es bastante preocupante toda vez que no cuenta con normas legales actualizadas que regulen la actividad del sector postal del país en su conjunto, sino que esta normativa está desordenada y dispersa en distintas regulaciones (aduanera, fiscal, transporte, postal) lo que genera desorden y una gran inseguridad jurídica.

En primer lugar, la gran mayoría de las regulaciones no se aplican al mercado postal, sino exclusivamente la actividad del operador designado. Este tipo de regulaciones se heredan de cuando el operador designado era el único operador que intervenía en el mercado, circunstancia que se ha modificado notablemente con la entrada de operadores privados, sobre todo, en nichos de mercado rentable.

La regulación de la actividad postal de los operadores privados solo se hace de una forma parcial y en muchos casos exclusivamente desde un punto de vista aduanero.

Asimismo, hay que indicar que la regulación de la actividad de encomiendas es prácticamente inexistente, limitándose las regulaciones al ámbito de los envíos de correspondencia.

Esta situación es especialmente grave toda vez que, según los distintos estudios realizados en la en algunas regiones, la mayoría de los operadores designados no representan, en términos de volumen de envíos, ni el 10 por ciento del mercado total postal y mucho menos si lo analizamos en términos de ingresos de mercado.

Desde otro punto de vista, amenudo, la regulación postal al ser en su gran mayoría obsoleta o insuficiente, está más preocupada por regular y controlar procedimientos de trabajo y no por definir las obligaciones de los operadores postales respecto al acceso (admisión y entrega a domicilio), calidad y precio de los servicios postales. Esta situación impide, por una parte, conocer la calidad del sector postal en el país y establecer metas progresivas de mejora en beneficio de los usuarios del servicio y, por otra parte, representa una intromisión injustificable en el modo de operar de los operadores, toda vez que el Estado debería centrarse en controlar el nivel de cumplimiento de los objetivos de acceso, calidad y precio que, en su caso, se le establezcan.

Un hecho más preocupante es que las regulaciones postales, como consecuencia de lo anteriormente mencionado, no suelen recoger el concepto de Servicio Postal Universal ni la obligación del Estado de garantizarlo.

Esta circunstancia implica que el Estado no conoce ni ha determinado cuáles son los servicios básicos a garantizar a toda la población, ni las condiciones mínimas de acceso, calidad y precio en que deberían prestarse, ni finalmente las condiciones de financiación estables que requiere la prestación adecuada de estos servicios básicos.

Este hecho significa que a la población y a las empresas de la región no se le está garantizando un acceso adecuado a servicios básicos de envíos de correspondencia así como de transporte de paquetes y mercancías.

## DIAGNÓSTICO GENERAL SECTOR POSTAL

### Marco regulatorio

- Sector postal excluido de los planes nacionales de desarrollo
- Carencia de política sectorial postal
- Normativa desactualizada, dispersa e insuficiente.
- Regulación del operador público y no del mercado.
- Se regula solo actividad de correspondencia excluyéndose los servicios de encomiendas o mensajería.
- Se regulan procesos de trabajos operativos y no objetivos de acceso y calidad.

### Servicio Postal Universal (SPU)

- No incluye el concepto de SPU.
- No se especifican servicios básicos postales ni condiciones de prestación.
- No se establecen objetivos ni metas de mejora.
- No se definen las condiciones de financiación sostenible del SPU.

### Regulador Postal

- Excepcional existencia de Reguladores
- Operadores públicos ejercen funciones regulatorias.
- Funciones de regulación están dispersas (Aduanas, M° Tutela, M° Planificación).
- Los reguladores no están dotados de medios suficientes.

### Operador Designado

- Carece de autonomía de gestión. Ejerce funciones de regulación.
- Limitada posibilidad de explotar la red con nuevos servicios o con alianzas con otros operadores.
- Ausencia de inversión y deterioro calidad
- Disminución de actividad y de ingresos

Asimismo, hay que recordar, y son muchos ejemplos, que las iniciativas aisladas y sin sustentación técnica y apoyo político han fracasado. Muchas de estas reformas además nacieron, ante la ausencia de reguladores capacitados, del propio operador designado, lo cual generó recelos y dudas sobre la neutralidad de la reforma por el resto de los actores del sector postal, lo que la condenó al fracaso.

En este sentido, una parte muy importante de la población, en algunos casos superior al 50 por ciento, según los estudios realizados, o no tienen acceso a estos servicios básicos (admisión y entrega) o estos son de muy baja calidad, de forma que, por ejemplo, para poder enviar documentos o mercancías se tiene que acudir a operadores privados que solo lo prestan a precios muy elevados, de forma que un porcentaje muy importante de la población y de las empresas de estos países son excluidos del acceso a un derecho básico.

La situación analizada de desorden, normas obsoletas, desactualizadas y el desconocimiento del mercado postal ha hecho reaccionar a muchos países con el objeto de iniciar procesos de reforma del marco jurídico del sector postal.

Para facilitar la toma de decisiones en materia de marco regulatorio pueden ser útiles distintas herramientas que la UPU y las uniones restringidas han puesto a disposición de los países, como Manuales o Guías de orientación, facilitadores de criterio y orientación para la elaboración de nuevos marcos regulatorios del sector postal.

La experiencia demostrada en los procesos de reforma del sector postal iniciados en diferentes países ha puesto de manifiesto la importancia que tiene la temática de la "Regulación Postal".

La **"Guía Práctica de Regulación Postal"** (Junio 2014) es una herramienta de orientación y apoyo técnico destinada a los países de la Región de Latinoamérica, y en especial a sus Autoridades nacionales responsables de la Regulación del Sector Postal.

Si bien es una Guía cuyo mayor aprovechamiento será para aquellos países que hayan iniciado un proceso de reforma integral y ordenado del sector postal, también es recomendable su utilización por cualquier país que quiera modificar su marco regulatorio postal, aunque no sea dentro de un proceso de reforma integral del sector.

La reforma del marco regulatorio debe hacerse con un mínimo de sustentación técnica que justifique el proyecto, así como con el suficiente respaldo político y participación de los distintos actores del sector de forma que se facilite su defensa.

## 2.2

### La reforma del marco regulatorio

Teniendo en cuenta el diagnóstico del marco regulatorio analizado en el punto anterior, su reforma es vista por los distintos países como una necesidad imperiosa.

Esta reforma, como hemos visto anteriormente, se puede realizar dentro o al margen de una reforma integral del sector postal bajo la metodología definida por los organismos postales.

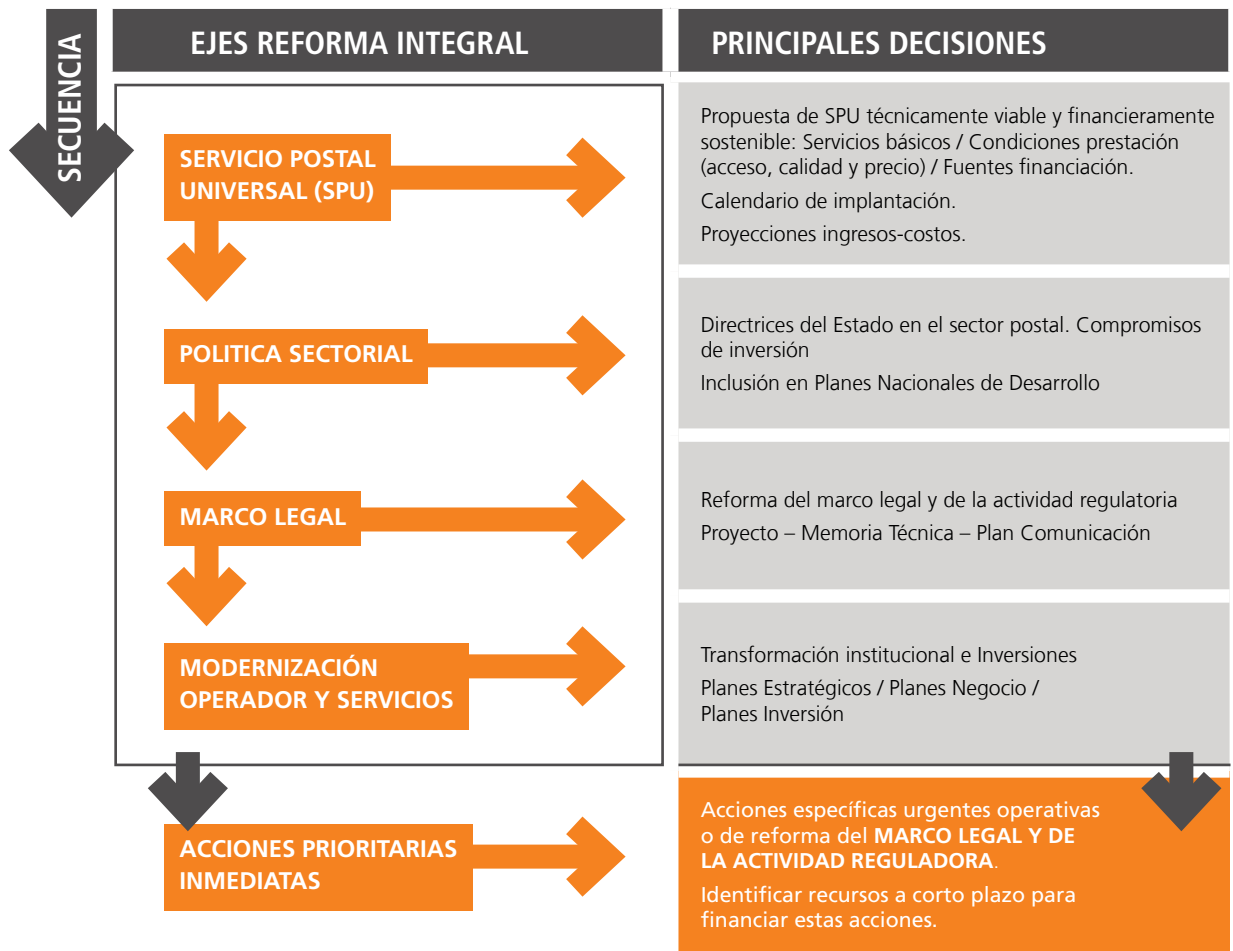
En el caso de que se opte por la reforma del marco regulatorio dentro de un proceso de reforma integral y ordenada del sector postal, abordaría los distintos aspectos del sector postal como son los de mercado, operativos, financieros y jurídicos.

Este proceso de reforma integral tiene la característica de ser un proyecto país porque involucra a todo un sector de la economía nacional como es el sector postal que se realiza de forma secuenciada y ordenada y con la intervención de todos los agentes del sector (equipo nacional interinstitucional).

La reforma integral y ordenada del sector postal aborda la reforma del marco regulatorio en el momento justo.

El proceso de reforma integral en la que se incluiría la reforma del marco regulatorio se basaría en una metodología, denominada Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), en la que se realiza un diagnóstico y recomienda acciones para 4 ejes de reforma del sector postal: servicio postal universal, política sectorial, marco legal y reforma del operador y servicios, así como un eje complementario de acciones inmediatas a desarrollar. El diagnóstico y acciones por cada uno de estos ejes se deben desarrollar de forma ordenada e integral, de modo que la realización de los ejes anteriores sirva de sustento o insumo para los posteriores.

En este sentido una vez que se haya podido definir y especificar el servicio postal universal que el Estado debe y puede garantizar, el Gobierno estará en capacidad de establecer la política nacional para el sector y podrá proponer al Poder Legislativo el marco legal que se requiere para disponer del ambiente jurídico apto, en el que las actividades del sector postal realmente contribuyan al desarrollo del país. Es en este ambiente legal propicio, donde es posible la modernización de los servicios y de la operación, por medio de inversión y uso de la tecnología.



La UPU ha elaborado Manuales y Guías orientativas a disposición de los países como herramientas metodológicas para iniciar y desarrollar un proceso de reforma integral del sector postal que incluya la reforma del marco regulatorio:

- Guía de formulación de Planes Integrales de Reforma y Desarrollo Postal (Mayo 2007)
- Manual para la elaboración de la propuesta de Servicio Postal Universal (Diciembre 2010)
- Guía para elaboración de políticas sectoriales (Marzo 2011)
- Guía Práctica de Regulación Postal (Junio 2014)

La UPU además de elaborar una metodología de trabajo en materia de reforma integral del sector postal, también facilita su implantación en los países que la soliciten a través de un grupo de expertos formados en materia de reforma.

Para el inicio de este proceso de reforma es preciso que previamente exista un compromiso formal del Gobierno del país en abordar este proceso, así como la designación de un Coordinador nacional y un Equipo de Proyecto que realicen las propuestas de reforma con el apoyo de los coaches especialistas en la utilización de la metodología a aplicar.

# Orientaciones para elaborar un marco regulatorio postal

## 3.1

### Consideraciones generales

La regulación de la industria postal, igual que la de otras industrias en red, como lo son la electricidad, el gas, el agua o las telecomunicaciones tienen bastantes similitudes.

No debe ser un concepto único, sino que debe evolucionar en función de la madurez del mercado y de su grado de competencia. La regulación es un proceso dinámico que evoluciona con el desarrollo del mercado y las transformaciones tecnológicas.

### 3.1.1

#### *Principio de mínima intervención regulatoria*

Una de las principales recomendaciones frente a la tendencia de intervención del Estado en el mercado postal es que se regule sólo lo estrictamente necesario, lo que se conoce como política de "desregulación".

Esto no quiere decir que se deje de regular, sino que sólo se regule lo estrictamente necesario, no interviniendo en el mercado, salvo para regular aspectos que éste por sí mismo no pueda autogestionar. Una recomendación concreta de aplicación del principio de mínima intervención regulatoria, teniendo en cuenta distintos diagnósticos realizados sobre el marco regulatorio de algunos países de la región, consiste en que los países detecten en sus actuales normas nacionales aquellos aspectos que regulen procesos operativos del operador designado postal, y que sería conveniente que desaparecieran del ordenamiento jurídico, para dejarlo en manos de estos operadores y que podrían recogerse en Manuales Operativos internos, que además serían fácilmente modificables.

#### REFLEXIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN REGULATORIA

- La regulación debe ser siempre necesaria, pero debe ser sólo la imprescindible, subsidiaria y complementaria del mercado.
- La regulación debe promover y defender el mercado, pero no sustituirlo.
- Hay que transformar una regulación excesiva y sustitutiva del mercado a una regulación complementaria al mercado.
- La peor tentación del regulador es convertirse en un "gestor en la sombra" de los operadores que regula.

### 3.1.2

#### *Principio de asimetría regulatoria*

Las regulaciones tradicionales en materia postal regulan todos los submercados postales de la misma forma.

#### **El Regulador debe distinguir, al menos, dos tipos de situaciones regulatorias o de submercados postales:**

- **Mercado servicios postales básicos:** Este mercado, también conocido como de servicios postales tradicionales, incluye servicios postales convencionales que se caracterizan por la utilización de una red de transporte y distribución estable y de una gran capilaridad de red.
- **Mercado de mensajería y courier:** Este mercado comprende servicios postales de alto valor añadido, en los que priman aspectos asociados a plazo, calidad, seguridad o particularidades del envío, y que emplean una red de transporte y distribución de cierta capilaridad, adaptable a las necesidades puntuales de cada caso.



## 3.2 Estructura de la Ley Postal

Los servicios básicos postales son servicios que el Estado debe garantizar a toda la población, por lo que al ser el responsable debe tener un mayor control e intervención en el mismo.

Por esta razón debe haber una mayor intensidad regulatoria de forma que se regulen todos los aspectos que garanticen la accesibilidad, calidad y precio asequible de estos servicios incluyendo objetivos e indicadores de medición del grado de cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, cuando estamos en mercados que el Estado no tiene responsabilidad de garantizar, como es el caso del segmento de mercado de mensajería o courier, o cualquier otro mercado que no preste servicios básicos el nivel de intensidad de regulación debe ser mucho menor.

En estos mercados el Estado debería limitarse a garantizar una competencia leal entre los operadores, regular su acceso a la condición de operador y el respeto a los derechos básicos de todo envío postal (inviolabilidad y secreto envíos postales, protección datos, envíos prohibidos), así como el respeto a la aplicación de las normativas generales es (aduanera, consumo, sanitaria), pero sin incluir obligaciones de accesibilidad, calidad o precio al no ser servicios básicos de la población.

La elaboración de un marco regulatorio comienza por elaborar una norma con rango de Ley que regule el sector postal.

Esta Ley debería incorporar una Memoria Técnica que incorpore el diagnóstico de la situación del sector postal, en base a los estudios que se hayan realizado, y las repercusiones económicas y sociales que tendría para el país no realizar una modificación normativa, así como los aspectos técnicos y financieros que justifiquen el proyecto.

En todo caso indicar que la Ley Postal debería disponer de una estructura que incluyera, además de una Exposición de Motivos o Preámbulo que incorporase el objetivo de la Ley, la importancia de la misma para la reordenación del sector y finalmente una breve descripción de su contenido, distintos aspectos que pasamos a detallar en los siguientes apartados.

## 3.3

### Disposiciones generales de la Ley Postal

Un apartado de Disposiciones Generales en una Ley es necesario para centrar el proyecto. En este sentido se deberían incluir, al menos, los siguientes aspectos:

#### **Objeto y fines de la Ley**

Se definen el objeto y los fines de la Ley que, a título de ejemplo, podría ser ordenar la actividad de servicios postales del país y/o garantizar servicios básicos postales.

#### **Ámbito de aplicación**

Se recomienda, por razones de seguridad jurídica, incluir los destinatarios de la Ley. Normalmente se incluyen en este ámbito a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que presten servicios considerados postales en el territorio nacional.

#### **Naturaleza jurídica de los servicios postales**

Es importante definir la naturaleza de los servicios postales, como servicios públicos o servicios de interés general o cualquier otro equivalente que se utilice en otros sectores económicos regulados (energía, telecomunicaciones) en cada uno de los países. Esta cuestión puede tener repercusiones jurídicas importantes por lo que es importante que se precise en la Ley.

#### **Clasificación de los servicios postales**

Es importante establecer una clasificación de los servicios postales para facilitar una mejor comprensión de los conceptos que incorpore la Ley.

En esta clasificación debe existir una separación entre servicios postales universales de los no universales, y dentro de los primeros, aquellos que estén reservados de los que no.

Dentro de los servicios postales no universales es conveniente concretar que se incluyen los servicios considerados expresos o urgentes (mensajería, courier).

Al objeto de delimitar ambos segmentos de actividad y evitar la depredación del mercado de servicios básicos (SPU) por el mercado courier o exprés es conveniente que el marco regulatorio incorpore criterios o condiciones mínimas que debe este mercado cumplir, como por ejemplo, que los operadores de Courier o exprés incorporen en su oferta de servicios determinados valores añadidos (compromiso de entrega, recogida y/o entrega en propia mano, seguimiento y localización, confirmación de entrega), así como un precio mínimo por la prestación de estos servicios (p. ej. 5 ó 6 veces el precio del servicio básico prestado por el operador designado).

## Definiciones Generales

Es importante incluir términos utilizados en el propio proyecto de ley, de forma que se genere una mayor seguridad jurídica.

## Envíos prohibidos

Es importante enumerar los envíos considerados prohibidos para circular por la red postal. Si se definen en la Ley es importante que ésta habilite a los desarrollos reglamentarios para poder modificar el listado con más facilidad. En todo caso es conveniente que los países tengan en cuenta el art. 18 del Convenio UPU que establece una relación de envíos prohibidos para circular en los intercambios internacionales entre los países miembros de la Unión Postal Universal.

## 3.4

### Régimen general de los servicios postales

#### 3.4.1

#### *Derechos de los usuarios de los servicios postales*

#### 1. Descripción de los derechos

Es importante que la Ley Postal incluya un apartado específico sobre los derechos básicos de todo usuario postal. Estos derechos se convierten en obligaciones de los operadores y deben respetar los mismos.

##### » *Inviolabilidad de los envíos postales*

El derecho a la inviolabilidad consiste en prohibir la detención y retención arbitraria o contra derecho de los envíos postales o, su intencionado curso anormal, su apertura, sustracción, destrucción, retención u ocultación y en general cualquiera de los actos de infidelidad en su custodia.

##### » *Secreto de los envíos postales*

El derecho al secreto consiste en garantizar que se no se van a facilitar a terceros cualquier dato sobre el contenido, existencia, clase, dirección o cualquier otra circunstancia exterior de los envíos postales que realice.

##### » *Propiedad de los envíos postales*

El derecho de propiedad implica un reconocimiento expreso de que los envíos son propiedad del remitente de los envíos hasta que no llegan al poder del destinatario. El remitente por lo tanto podrá solicitar el cambio de dirección de destino o solicitar una reexpedición de estos envíos en tanto no lleguen al destinatario. Tiene implicaciones también respecto a quién tiene derecho a reclamar por una incidencia con un envío.

##### » *Información de los servicios postales*

El derecho a la información a los usuarios es recomendable incorporarlo en la Ley en el catálogo de derechos básicos.

Este derecho debe concretarse en el derecho de los usuarios a conocer las condiciones de prestación de los servicios que oferten los operadores postales (p. ej. precio, plazos de entrega, posibilidades de reclamar e indemnizaciones).

##### » *Tratamiento adecuado de las reclamaciones por los servicios postales*

El derecho a formular y ser atendido en las reclamaciones formuladas a los operadores por la prestación de cualquier servicio postal, siendo recomendable incluir los hechos susceptibles de ser objeto de reclamación, el plazo máximo que tiene el operador postal para responder y una instancia de recurso en caso de que el usuario no esté de acuerdo con la resolución de la reclamación.

##### » *Derechos generales de los consumidores y usuarios*

Es recomendable incluir en la Ley una referencia a que es aplicable a los usuarios de los servicios postales la normativa general en materia de derechos de los consumidores y usuarios.

#### 2. Límites

Es conveniente incluir en la misma Ley la regulación de las excepciones a derechos básicos como son la inviolabilidad y el secreto de los envíos postales, pudiendo incluir como excepciones el consentimiento expreso del remitente o la autorización judicial competente, así como los procedimientos específicos cuando intervengan autoridades sanitarias o aduaneras.

Asimismo, debería regularse los supuestos y el alcance de la intervención de los propios inspectores del regulador postal.

## 3.4.2

### Acceso a la condición de operador postal

Cualquier Ley que regule el sector postal debe incluir las condiciones para que se acceda a la condición de operador postal. Esta Ley debe incluir, al menos, los siguientes aspectos:

#### Condiciones generales de acceso a la condición de operador

La Ley postal debe concretar el tipo de título habilitante (autorización, licencia...) necesario para poder prestar servicios postales y los requisitos para su otorgamiento (técnicos, económicos, fiscales, administrativos).

Es conveniente que la Ley establezca un plazo de validez de estas autorizaciones, transcurrido el cuál deban renovarse. De esta forma existirá un mayor control del mercado.

#### Registro Público de Operadores Postales

El mercado es dinámico y exige un control de los operadores, los servicios que prestan, el área geográfica en que desarrollan la actividad, la infraestructura administrativa y operativa (admisión-clasificación-transporte-distribución), los volúmenes de envíos que manejan, facturación e ingresos que tienen, aspectos de recursos humanos, y es el Registro el instrumento ideal para ello y para el conocimiento del mercado.

#### Obligaciones de los Operadores Postales

Es conveniente que la Ley postal incorpore un catálogo de obligaciones a las que se deben someter los operadores postales en la prestación de sus servicios.

A título de ejemplo se podrían incorporar, al menos, las siguientes obligaciones:

- Prestar los servicios en las condiciones autorizadas por su Título habilitante.
- Garantizar los derechos de los usuarios de los servicios postales.
- Cumplir los requerimientos y permitir las acciones de control que disponga el Regulador.
- Facilitar al Regulador la información que se le solicite con fines estadísticos.

Esta última obligación es importante para facilitar al Regulador un mayor conocimiento y control sobre el mercado postal y en este sentido es conveniente que la Ley establezca, expresamente, la obligación de todos los operadores de suministrar información operativa y financiera al Regulador (a efectos estadísticos y de conocimiento del mercado).

Esta información debería suministrarse en el momento del otorgamiento de la autorización y cuando sea requerida con posterioridad.

La Ley debe precisar las tasas que deben abonar los operadores postales para poder prestar servicios postales. Se debe incorporar una previsión de actualización de estos cánones o tasas postales.

Las más habituales son las siguientes:

- Tasa de financiación del Servicio Postal Universal.
- Tasa de financiación de la actividad del Regulador Postal.
- Tasa de certificación de prestación de servicios postales.

La Ley debe incluir los elementos necesarios que el ordenamiento jurídico de cada país considere necesarios para crear las citadas tasas (hecho imponible, sujetos pasivos, base imponible, cuota a ingresar, periodicidad, exenciones, otros), dejando para desarrollos reglamentarios los aspectos de procedimiento (modelos de ingresos de tasas o cánones, forma y lugar de presentación).

## 3.4.3

### Regulación de Precios

Las funciones relativas al control de precios de los servicios postales no son simétricas, sino que deberían variar en función del tipo de servicio postal de que se trate:

#### 1. Servicios Básicos Postales (Servicio Postal Universal)

Son servicios cuyo precio exige un control por el Estado al ser servicios básicos que debe garantizar a toda su población a precios asequibles.

El artículo 3.1 del Convenio Postal Universal obliga a los Estados miembros a suministrar los servicios incluidos en el Servicio Postal Universal (servicios postales básicos que preste el Estado) a precios asequibles.

Por lo tanto, es conveniente que la Ley Postal establezca un procedimiento de control de los precios de los servicios básicos, al objeto de tutelar que estos precios sean asequibles.

La Ley puede concretar los siguientes aspectos:

- a. Asequibilidad: Criterios que pueda utilizar el Regulador para determinar cuál es el precio asequible (evolución del Índice de Precios, Comparativa con precios de otros operadores de la región corregido por el poder adquisitivo (paridad de poder adquisitivo...)).

En los países, que los operadores designados dispongan de contabilidad analítica (ver Capítulo V) se podría incentivar la eficiencia empresarial en costos aplicando un coeficiente reductor al porcentaje previstos de incremento de precios (p.ej. tasa inflación (IPC)X (ahorro de costes)).

- b. Periodicidad del control: Periodicidad con la que debe determinar estos precios (anual, plurianual)
- c. Tipo de control: Ex ante (propuesta justificada de precios por parte del operador y autorización posterior del Regulador) o ex post (Comunicación de precios y control posterior del Regulador).
- d. Tipo de precio:

**Precio fijo:** Es el máximo nivel de control del Estado y normalmente se utiliza para servicios básicos que están reservados al operador designado para prestar el Servicio Postal Universal. Estos servicios son los que exigen un mayor control por el Regulador, toda vez que son servicios que no se prestan en competencia.

Para estos servicios lo habitual es que el Regulador periódicamente (anual o plurianualmente) establezca precios fijos a propuesta motivada del Operador Designado.

**Precio máximo (Price cap):** Se puede utilizar para todos los servicios básicos (reservados o en competencia) lo que permite un mayor margen de maniobra de gestión comercial para el operador postal.

**Precio mínimo y máximo (Intervalo precios):** Este sistema de precios es excepcional y normalmente se utiliza por el Regulador estableciendo precios mínimos para evitar prácticas antidumping.

## 2. Servicios Postales No Básicos Postales (Servicios no Universales)

Son servicios cuyo precio no exige un control específico por parte del Estado, ya que son servicios, de valor añadido, que el Estado no garantiza a la población, sino que es el mercado el que cubre esta necesidad. Para estos servicios lo normal, por lo tanto, es que exista libertad de precios.

El que no exista un control directo por el Estado de los precios de estos servicios no impide los controles generales que puedan existir en el país en materia de derecho de la competencia (precios predatorios, vinculados o cualquier otro precio anticompetitivo).

## 3. Funciones generales en materia de control de precios para todos los servicios

Controlar que todos los operadores garanticen la transparencia en sus precios de forma que faciliten a los usuarios la información completa y actualizada de los precios de los servicios que preste (web, Oficinas, Regulador).

## 4. Exenciones del pago de los servicios postales

La Ley finalmente debe incluir aquellas exenciones del pago de los servicios postales en los supuestos que el país lo haya acordado en Convenios Internacionales.

En este caso se debería incluir expresamente las exenciones de pagos para los remitentes de envíos a los que el Convenio de la Unión Postal Universal haya conferido tal derecho.

## 3.5

### Régimen del Servicio Postal Universal (SPU)

El “corazón” o núcleo principal de cualquier Ley que regule el sector postal es el tratamiento del servicio postal universal. Cualquier reforma del marco regulatorio tiene que tener presente como centro del mismo el Servicio Postal Universal.

Debemos recordar que incorporar en las normativas nacionales el Servicio Postal Universal es una obligación de todos los países miembros de la Unión Postal Universal.

#### CONVENIO POSTAL UNIVERSAL (ACTAS DEL CONGRESO DE ESTAMBUL - 2018–2021)

##### Artículo 3 Servicio postal universal

1. Para reforzar el concepto de unicidad del territorio postal de la Unión, **los Países miembros procurarán que todos los usuarios/clientes gocen del derecho a un servicio postal universal** que corresponda a una oferta de servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios accesibles.
2. Para ello, los Países miembros establecerán, **en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales, el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios accesibles**, teniendo en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.
3. Los Países miembros cuidarán que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por los operadores encargados de prestar el servicio postal universal.
4. Los Países miembros se asegurarán de que **la prestación del servicio postal universal se haga en forma viable, garantizando su perennidad**.

## 3.5.1

### Concepto y alcance del SPU

El servicio postal universal puede definirse como el servicio que, por su importancia para el ciudadano y para el desarrollo e integración nacional, el Estado debe garantizar a toda la población, en todo el territorio, de modo continuo, en condiciones accesibles, de calidad y precio asequible, previamente definidos.

Estos servicios deben ser prestados de forma obligatoria y permanente y ser financiados de forma sostenible.

Cualquier definición por la que opte el país, debería incorporar, al menos, los siguientes elementos:

- Que son servicios postales básicos que el Estado está obligado a garantizar en el marco de acuerdos y convenios internacionales suscritos.
- Que el Estado los garantiza a toda su población con independencia del lugar en que habiten.
- Que los garantiza de forma permanente, accesible, a precios asequibles y en condiciones de calidad y financiación sostenible.

Los servicios y las condiciones de prestación a incluir en el Servicio Postal Universal no son fijas, sino que deben **EVOLUCIONAR EN EL TIEMPO**.

Para ello el marco regulatorio debe prever la posibilidad de revisar de forma periódica este marco regulatorio y las obligaciones de servicio postal universal de las que el Estado debe responsabilizarse, estableciendo planes de mejora en la prestación de estos servicios.

## 3.5.2

### Servicios a incluir SPU

Para determinar los servicios que la Ley va a incluir como servicios básicos que el Estado va a garantizar (Servicio Postal Universal) el país debe tener en cuenta las obligaciones internacionales a las que se compromete el país (Convenios internacionales – especialmente Convenio UPU y normas de desarrollo), las políticas socioeconómicas y culturales nacionales, las necesidades específicas de la sociedad, la situación actual de los servicios y, sobre todo, la viabilidad operativa y económico-financiera de prestar tales servicios. No hay nada peor que una Ley incluya como servicios básicos servicios que no se pueden prestar en condiciones de accesibilidad y calidad adecuados.

#### SERVICIOS MÍNIMOS A INCLUIR COMO SERVICIOS POSTALES UNIVERSALES

El Estado debe garantizar a toda su población, al menos, los siguientes servicios básicos:

- Cartas, Tarjetas Postales, Impresos y Pequeños Paquetes hasta dos (2) kilogramos de peso (artículo 17.22 del Convenio).
- Envíos para ciegos hasta 7 kilogramos de peso (artículo 17.23 Convenio).
- Sacas "M" hasta 30 kilogramos (artículo 17.24 Convenio)
- Encomiendas hasta 20 kilogramos de peso (artículo 17.7 Convenio)

En estos servicios no estarían incluidos los servicios que se califiquen como urgentes o que se presten con valores añadidos, por lo que el marco regulatorio debe establecer criterios delimitadores de estos servicios.

#### Servicios ampliables

A los servicios mínimos básicos de correspondencia y paquetería los países pueden añadir otros que el Estado considere necesarios para sus ciudadanos.

En todo caso el Estado debe justificar la necesidad de la población de estos servicios adicionales y realizar estudios previos que permitan garantizar su **sostenibilidad financiera y posibilidad técnica de prestarse** en condiciones de calidad y accesibilidad para sus ciudadanos.

Los Estados que han optado por ampliar el ámbito de servicios que el Estado quiere garantizar a la población a través del operador designado postal han incluido determinados servicios financieros (giro postal básico) o determinados servicios de telecomunicaciones básicas que el mercado no es capaz de garantizar en determinadas zonas aisladas o rurales de los Estados.

## Modificación de los servicios básicos

Conviene que en el articulado de la Ley se incluya la posibilidad de que el Gobierno, reglamentariamente, pueda incluir nuevos servicios.

## 3.5.3

### Condiciones de prestación SPU

#### 1. Consideraciones generales

La Ley no debe limitarse a enumerar los servicios básicos que va a garantizar a su población, sino que además deben concretar en qué condiciones de prestación se van a prestar estos servicios.

En primer lugar, la Ley postal debería determinar qué debemos entender por "condiciones de prestación". El siguiente cuadro considera los elementos de las condiciones de prestación que deberían regularse de forma expresa en la normativa postal.

Por condiciones de prestación de los servicios postales básicos se debe entender, al menos, los siguientes elementos:

- Acceso a la admisión y entrega de envíos postales.
- Plazos y confiabilidad en la entrega de los envíos postales.
- Tratamiento de reclamaciones a los usuarios.
- Seguridad en el tratamiento de los envíos postales.
- Información sobre los servicios.

Los objetivos generales de cada uno de estos aspectos se recomienda que se establezcan en el articulado de la Ley postal.

Es altamente recomendable que la Ley remita a un posterior desarrollo reglamentario el calendario progresivo del cumplimiento de cada una de estos objetivos, teniendo en cuenta que los objetivos de cada una de estas condiciones de prestación no se pueden regular en términos vagos y generales, sino que deben precisarse en términos concretos y cuantificables y, por lo tanto, serán más susceptibles de necesitar modificaciones que un Reglamento permitirá con una mayor comodidad y agilidad.

Dado que las condiciones de prestación del servicio postal universal deben ser claramente establecidas y que además las mismas deben evolucionar gradualmente conforme se logren metas intermedias es adecuado siempre evitar su inclusión en una Ley que naturalmente



presenta procesos más largos y rígidos para su modificación que una reglamentación.

Por otra parte la fundamentación técnica y financiera para la determinación de cada uno de los objetivos, para el calendario progresivo de cumplimiento debería estar disponible en el momento de iniciar la elaboración del marco regulatorio, supeditando la aprobación del calendario a la formalización, entre el Estado y el Operador Designado, de un Plan de Inversiones y de Desarrollo de los Servicios Básicos que concrete las inversiones, plazos y financiación necesaria para ponerlo en funcionamiento.

## 2. Acceso a la admisión y entrega de envíos postales

La Ley postal debe establecer expresamente, como obligación básica, que el Operador Designado disponga de una red de admisión y entrega de envíos que garanticen la cobertura geográfica y poblacional de los servicios básicos en todo el territorio nacional. Esta es una obligación básica e irrenunciable del Estado.

El marco regulatorio debe precisar, además de la obligación básica del operador designado de garantizar la cobertura integral en todo el territorio de los servicios básicos (SPU), los siguientes aspectos respecto al acceso a la admisión y entrega de envíos postales (SPU):

- Procedimiento de admisión de envíos postales
- Puntos de admisión (oficinas, carteros rurales, buzones...)
- Frecuencia semanal (número de días a la semana) de apertura de Unidades de admisión
- Horario de apertura de las Unidades de admisión
- Frecuencia semanal de entrega de los envíos básicos postales y forma de entrega de envíos postales (domicilio, apartados postales, otras instalaciones)

Podría ser conveniente incluir de forma expresa la posibilidad de que el Operador Designado para prestar el SPU pueda utilizar como unidades de atención **unidades tercerizadas**.

Esta posibilidad es indicada principalmente cuando es necesario ampliar los puntos de atención y el operador designado no dispone de los recursos para hacer las inversiones en el plazo definido. También es recomendada la tercerización cuando el operador designado está obligado a instalar oficinas en localidades de baja demanda por servicios postales. También es recomendable que la Ley permita y potencie, en servicios potencialmente deficitarios, la participación de otras entidades públicas (p. ej. prefecturas u otra entidad municipal) que pueden prestar servicios en nombre y por cuenta del operador designado postal.

Como hemos mencionado reiteradamente, es conveniente reflexionar qué contenidos de cada uno de los aspectos mencionados anteriormente se regularían por la Ley postal y cuáles por desarrollos reglamentarios, teniendo en cuenta, por una parte, la importancia de los contenidos y, por otra parte, las posibilidades de modificación de los mismos.

Es importante que el marco regulatorio establezca un calendario progresivo de cobertura geográfica de los servicios básicos (acceso admisión y entrega), siendo conveniente que este calendario (por su potencial necesidad de ser modificado) se concrete en los desarrollos reglamentarios.

## 3. Plazos y confiabilidad en la entrega

La Ley que regule el sector postal debería establecer, como obligación del Operador Designado, la entrega de los envíos básicos postales en determinados plazos de entrega. En la práctica la mayoría de los países establecen objetivos de plazo de entrega exclusivamente para los envíos básicos de correspondencia.

Es conveniente que los plazos concretos de entrega, por las razones que venimos comentando, se establezcan en los desarrollos reglamentarios.

Los objetivos de plazo de entrega que establezca el marco regulatorio para los servicios básicos postales (SPU) deben definir en términos de número de días que transcurren desde el depósito o admisión del envío hasta su entrega en la dirección del destinatario (D+n° días transcurridos), en función del origen y destino de los envíos.

Asimismo, este objetivo deberá completarse con un indicador de confiabilidad, entendido como el porcentaje de envíos que se entregan en ese plazo.



## Condiciones de financiación SPU

### 4. Tratamiento de reclamaciones

La Ley que regule el sector postal debería establecer, como obligación del Operador designado, los principios generales en materia de tratamiento de reclamaciones respecto a los envíos básicos postales (SPU).

Estos objetivos se podrían establecer como el número de días que transcurren desde la presentación de las reclamaciones hasta que la respuesta es notificada al reclamante.

### 5. Seguridad en el tratamiento de los envíos postales

La Ley que regule el sector postal debería establecer, como obligación del Operador Designado, los principios generales en materia de seguridad en el tratamiento de los envíos básicos postales (SPU).

Los objetivos concretos, que deberían incluirse en los desarrollos reglamentarios, podrían consistir en el número de incidencias (pérdidas de envíos, robos o deterioros) producidas por cada número de envíos anuales del operador designado. Sería recomendable establecer un objetivo para correspondencia y otro para encomiendas (éste último más exigente).

### 6. Información de los servicios postales

La Ley debe incluir los principios generales de la obligación del Operador Designado de las obligaciones de información a los usuarios de los servicios básicos postales (SPU). En concreto, al menos, se deberá imponer al Operador Designado la obligación de que toda su red de oficinas disponga de información visible y actualizada sobre días y horas de apertura e información sobre las condiciones de prestación de los servicios.

Estos objetivos concretos, por las razones ya mencionadas, convendría que se concretaran en los desarrollos reglamentarios de la Ley.

Siendo la prestación del Servicio Postal Universal una obligación que debe ser garantizada por el Estado, éste también será el responsable de garantizar su financiación de una forma sostenible en el tiempo. Por lo tanto, de su acertada orientación depende su la viabilidad y sostenibilidad a futuro.

Las necesidades de financiación deben partir de conocer el costo total de las obligaciones de servicio universal impuestas por el Estado al Operador Designado.

Las fuentes de financiación del Servicio Postal Universal generalmente utilizadas son las siguientes:

- Otorgamiento de un área reservada de servicios al operador designado
- Aportación de la Industria
- Aportación del Estado

Siendo estas las fuentes de financiación clásicas para financiar las obligaciones de servicio postal universal también existen países que han establecido sobretasas al precio que cobran los operadores postales por sus servicios para financiar el SPU. De esta forma serían en última instancia los usuarios de los servicios postales los que financiarían este SPU.

## Área reservada

*Elementos que definen el Área Reservada:*

- La Ley, si incluye un área de reserva al operador designado, debe definirla incorporando las especificidades que se reservan
- Límite de peso
- Sistema de protección de precio
- Sistema de control de cumplimiento del área reservada

## ELEMENTOS DE UN ÁREA RESERVADA

### Servicios

Los servicios que se reservan son, con carácter general, los servicios básicos de correspondencia (normalmente cartas ordinarias).

Esta reserva debe precisar si se trata de servicios nacionales e internacionales. En los países en desarrollo es muy importante esta precisión por la importancia que tienen los envíos internacionales para el operador designado.

La razón por la que se reservan estos servicios es que se trata del servicio que más volumen genera y, por lo tanto, más potencial de generar ingresos.

### Límite de peso

La Ley debe precisar el límite de peso de los servicios que se considera reservados.

Lo habitual es incluir un límite de peso en el que estén incluidos la mayor parte de estos servicios. Normalmente el 90 por ciento de los envíos postales de correspondencia están en el tramo de hasta 50 gramos de peso.

Se puede incluir un tramo de peso superior e ir disminuyéndolo de forma progresiva.

### Protección precio

Es un elemento de protección del área reservada al operador designado.

Esta protección consiste en que los mismos servicios solo se podrán prestar por otros operadores si el precio que oferten es, al menos, un número de veces (p.ej. 3 ó 5 veces), el precio ofertado por el operador al que se reservan estos servicios.

Se ha mostrado como un sistema de protección muy útil y de fácil control para evitar la depredación de precios por los competidores.

En la actualidad las franjas que se reservan por ley en las mayorías de los países de la región o son imprecisas, ambiguas y, según los estudios especializados realizados, tampoco son respetadas por los operadores privados ni fiscalizada por el regulador.

### Modificación del área reservada:

Es recomendable que la Ley otorgue al Gobierno la facultad de reglamentar el área reservada para efectuar las modificaciones y ajustes que sean necesarios, a través del Ministerio de tutela, de acuerdo con las necesidades de financiación del Servicio Postal Universal y la evolución del mercado.

El órgano regulador podrá reducir los servicios reservados otorgados al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal en la medida que no se afecte la prestación del servicio postal universal.

### Régimen transitorio de aplicación del área reservada:

La entrada en funcionamiento del área de reserva podría estar condicionada a que el Operador designado esté en condiciones técnicas de asumirla en unas condiciones mínimas de calidad.

El legislador tiene que tener en cuenta que el peor escenario son servicios reservados a un operador que no está con la capacidad técnica y financiera de prestarlos en condiciones de accesibilidad y calidad adecuadas.

### Aportación de la industria

La aportación de los operadores postales privados a la financiación del Servicio Postal Universal es una de las opciones que se suele utilizar.

Esta opción implica que la Ley Postal determine:

- Los operadores que están obligados a contribuir a la financiación del Servicio Postal Universal;
- El porcentaje de los ingresos brutos anuales con que deberán contribuir;
- La posibilidad de revisión de este porcentaje;
- La entidad y el procedimiento de recaudación de estas contribuciones.

El marco regulatorio puede determinar que las aportaciones deberían ir destinadas a un Fondo que gestione una entidad independiente. Estas aportaciones podrían ser proporcionales al nivel de ingresos de explotación que genere cada operador por la prestación de servicios postales.

Siendo este un aspecto delicado para negociar con las asociaciones de operadores postales privados es muy importante su justificación técnica y de impacto económico.

Se debe destacar que estas contribuciones son solo una parte del sistema de financiación y que en el caso de que los operadores privados no contribuyan, se deberían incrementar otras fuentes de financiación, ampliando el área reservada o las aportaciones directas del Estado.

Asimismo, este instrumento debería tener carácter transitorio y prever la disminución de la contribución de los operadores si disminuyen las necesidades de financiación.

Asimismo, el destino de estas aportaciones debería hacerse público y poder ser objeto de comprobación por todos los operadores que realizasen aportaciones económicas al Fondo citado.

### **Aportación del estado**

Esta financiación debe estar prevista en el articulado de la Ley como complementaria de las fuentes de financiación anteriores.

Es decir, el Estado deberá financiar el costo de las obligaciones de Servicio Postal Universal que no hayan sido financiados con los recursos propios del Operador Designado y, en su caso, las aportaciones realizadas por los operadores privados.

Esta financiación debe ser temporal mientras el operador designado alcanza la autosostenibilidad financiera.

Hay que distinguir esta financiación del Servicio Postal Universal de la financiación destinada a financiar los proyectos iniciales de inversión y destinada exclusivamente al cumplimiento del Plan de Inversiones y Modernización del Operador Designado y de sus Servicios.

Otra fuente alternativa y muy discutida de financiación del SPU es que sean los propios usuarios los servicios los que lo financien.

Esta financiación se realizaría a través de un recargo al precio final del servicio que recaudarían los operadores como agentes del Estado y que transferirían a éste como cantidades afectas exclusivamente a financiar las obligaciones de SPU.

## 3.5.5

### *Operador designado para prestar SPU*

La Ley debe incluir de forma expresa:

- La designación del operador postal al que el Estado encomienda prestar el Servicio Postal Universal.

Las especiales características de monopolio natural del servicio postal universal, en particular en su fase de entrega postal, hacen que el costo y los precios aplicados al SPU sean más competitivos si lo presta un único operador que si lo prestasen más de un operador. De hecho, teniendo en cuenta lo anterior, no existen experiencias en el mundo sobre la utilización simultánea de más de un operador al que se encomiende el SPU.

Entre las posibilidades que tiene cualquier el Estado para determinar quién va a ser el operador al que el Estado encomienda prestar el SPU la práctica es que los países han designado al operador designado postal como operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal.

- Encomendar al Operador designado el cumplimiento de las obligaciones de servicio postal universal establecidas en la Ley, así como cualquier otra obligación derivada de Acuerdos o Convenios Internacionales firmados por el país en materia de prestación de servicios postales.
- Que la designación por Ley implica su inscripción de oficio en el Registro Público de Operadores Postales para la prestación de los servicios postales incluidos en el ámbito del servicio postal universal, y también si así lo decide el país, cualquier otro servicio postal fuera de este ámbito.

Asimismo, la Ley debe incorporar los derechos especiales que se asignan a este operador en su condición de operador designado. Con carácter general la Ley postal suele atribuir a este operador los siguientes derechos especiales:

- La preferencia de despacho en el control aduanero de los envíos incluidos en el ámbito del Servicio Postal Universal.
- Las exenciones de cuantos tributos graven su actividad vinculada al Servicio Postal Universal.
- El derecho a la utilización exclusiva de la denominación Correos, así como de los signos que identifiquen al Operador Designado o al carácter de los servicios que preste.
- La distribución de sellos u otros medios de franqueo.
- Derecho a instalar buzones a lo largo de las calles y locales públicos.
- La cesión de espacios por las que gestionen la red de ferrocarriles y los puertos y aeropuertos nacionales destinados a las actividades de encaminamiento de los envíos postales incluidos en el Servicio Postal Universal.
- Derecho al aparcamiento de sus vehículos en locales cercanos de sus unidades operativas y puntos de recogida.

## 3.6

### Disposiciones finales

En las leyes postales normalmente se reserva un apartado final para:

- Derogar disposiciones incompatibles con la Ley Postal.
- Incluir disposiciones transitorias que permitan el tránsito entre la antigua situación jurídica y la actual que se pretende incorporar con en la Ley.
- Establecer la fecha de vigencia (entrada en vigor) de la norma.

Asimismo, es conveniente aprovechar estas disposiciones finales de la Ley para incluir aspectos como podrían ser los siguientes:

- **Ratificación de compromisos internacionales que, en materia de servicios postales, hayan asumido los países.**

En algunos países de la región no existen o tienen un deficiente sistema de direcciones postales. Este problema incide en la calidad de la actividad postal y en la automatización de los procesos operativos, por lo que podría ser útil incorporar en la Ley la obligación de establecer una normativa que regule el sistema de direcciones del país.

Esta normativa debería, al menos, establecer la obligación de que las calles e inmuebles tengan una denominación única, uniforme, públicamente reconocida, debiendo estar debidamente indicadas las calles con placas.

- **Colaboración entre las autoridades postales y las autoridades aduaneras.**

Es conveniente que la Ley incluya la obligación de las autoridades postales y las aduaneras de cooperar y coordinarse en el ámbito de sus competencias. En este sentido podría ser útil incluir la obligación de que ambas entidades formalizaran un Acuerdo de Colaboración en el plazo que se indique. A fin de asegurar que los intereses nacionales sean debidamente atendidos dicho acuerdo podría incluir previsiones de reuniones estratégicas anuales de alto nivel, y un comité de contacto permanente correo-aduana en cuyo ámbito se realicen reuniones gerenciales periódicas de coordinación y una coordinación operativa interinstitucional permanente.

## 3.7

### Desarrollos reglamentarios de la Ley Postal

Es conveniente que en el momento de redactar la Ley postal se establezcan criterios para determinar qué contenidos deberían incluirse en los desarrollos reglamentarios.

Esta cuestión no es de una importancia menor, sino al contrario ya que hay que tener en cuenta que cuanto más elevada sea jerárquicamente una norma más dificultades se encontrarán en modificarla.

Será cada país el que debe decidir, en función de los criterios de urgencia e importancia, qué tipo de disposición requiere una norma legal y cuáles requerirían una norma reglamentaria. En todo caso existen criterios orientativos sobre distribución normativa de materias a regular:

- Elementos de detalle (cantidades, plazos susceptibles de frecuentes modificaciones.
- Procedimientos administrativos que puedan ser modificados periódicamente (autorizaciones, reclamaciones...).

A título de ejemplo encontramos como potenciales desarrollos reglamentarios:

- Reglamento de autorizaciones administrativas y del Registro de Operadores Públicos Postales.
- Reglamento sobre el régimen de protección a los usuarios, tratamiento de reclamaciones y resolución de controversias entre operadores postales.
- Reglamento sobre las condiciones de prestación del servicio postal universal.
- Reglamento de condiciones de contabilidad y financiación del servicio postal universal (ver capítulo V).
- Reglamento de emisiones filatéticas.

# Nuevas funciones de regulación postal: contabilidad analítica

## 4.1

### Objetivo de la regulación de las obligaciones contables

La regulación de las obligaciones contables del operador designado es un elemento clave si queremos conocer el costo de los servicios básicos de una carta o de un paquete que presta.

Esta regulación también permitirá conocer que parte del costo corresponde a la actividad de admisión, a la de transporte, clasificación y entrega de estos servicios básicos postales.

La contabilidad analítica es una excelente herramienta de gestión tanto para los operadores como para los Reguladores.

#### FINES DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA

Desde el **punto de vista de la regulación**, la contabilidad analítica que se implante debe proporcionar información suficiente para:

- Conocer el coste real de los servicios para el adecuado establecimiento de los precios.
- Conocer el coste de la prestación del servicio postal universal.

Desde un **punto de vista operativo**, tener un sistema de contabilidad analítica permite al operador postal disponer de una herramienta importantísima para la toma de decisiones de gestión empresarial.

La UPU, a partir del Congreso de Bucarest de 2004, ha aprobado decisiones relacionadas con la finalidad y los objetivos de la contabilidad analítica, así como la estrategia para su implantación en los operadores postales de los países miembros, así como un balance de las acciones realizadas.

Entre los beneficios que destaca la UPU, con la implantación de un sistema de contabilidad analítica destaca "calcular el costo unitario de las prestaciones o servicios", "verificar que las tarifas cubran los costos", "contribuir a una política tarifaria óptima", "calcular la rentabilidad de los clientes", "medir el desempeño de las oficinas de Correos", "racionalizar los costos de estructura", "determinar el costo del servicio público", "medir el costo del servicio universal", "determinar el costo de los gastos terminales", "optimar la asignación de recursos presupuestarios" o "ayudar a la toma de decisiones en materia de gestión estratégica"

## 4.2

### Requerimientos previos para implantar un sistema de Contabilidad Analítica

Antes de tomar la decisión de implantar un sistema de contabilidad analítica es necesario contar con los siguientes requerimientos previos:

1. **Que el operador designado disponga de un sistema fiable de gestión de la información**

Para implantar un sistema de contabilidad analítica con ciertas garantías es preciso que **PREVIAMENTE** el operador disponga de sistemas de gestión de la información confiables sobre los siguientes aspectos críticos:

- Contabilidad Financiera: Auditada y verificada
- Sistema de Facturación y Cobros (Detalle de los ingresos). Identificación detallada de los ingresos que genera cada producto o servicio.
- Estadística de volúmenes de envíos admitidos y distribuidos (Estadística). Este es uno de los inductores o elementos esenciales para poder efectuar el reparto de los costes y para calcular los ingresos y costes unitarios.

- Base de datos de personal. Teniendo en cuenta que los costes de personal suelen representar entre un 70 y un 80% de los costes totales en nuestro sector, la información sobre número de efectivos que prestan servicio en el operador, su remuneración, así como su ubicación en los distintos centros de coste es uno de los factores fundamentales de la contabilidad analítica.
- Inventario de activos/inversiones. Relación de activos (edificios, maquinaria, vehículos, etc.) ubicación en los distintos centros de coste, valoración y amortización de cada uno de ellos.
- Cuentas internacionales (Importación y exportación). Los costes de los envíos internacionales están muy afectados por los gastos terminales. Los envíos internacionales representan un porcentaje muy alto del volumen total de envíos del operador designado.

La UPU, con base en las decisiones del Congreso de Bucarest en materia de contabilidad analítica, inició un programa para facilitar a los operadores postales su implantación. El resultado no fue positivo debido a la inestabilidad del personal encargado de alimentar estos sistemas y sobre todo por la ausencia de “estadísticas confiables y actualizadas”.

#### REQUERIMIENTO BÁSICO PARA IMPLANTAR UN SISTEMA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA

- Que el operador designado disponga de sistemas de gestión de información fiables que incorporen datos también confiables y actualizados es una condición previa para que los operadores implanten un sistema de contabilidad analítica.
- Realizar auditorías sobre la situación, el estado y las posibilidades de mejora de estos sistemas de gestión de la información y su adaptación para ser incorporados en el sistema de Contabilidad Analítica. Esta debería ser una acción prioritaria previa a realizar por el operador postal que debería impulsarse por los países miembros.
- Cualquier acción que se salte este requerimiento previo podría estar condenada al fracaso.

## 2. Que esté determinado el perímetro del SPU

Este requerimiento es imprescindible solo en el supuesto de que uno de los objetivos de implantar un sistema de contabilidad analítica sea conocer el costo del SPU, en su conjunto, o los costos unitarios de cada uno de los servicios básicos (SPU) y también en el caso de que se tengan responsabilidades regulatorias en materia de autorización de precios de estos servicios.

Únicamente los servicios básicos postales (SPU) son susceptibles de ser financiados por el Estado ya que éste obliga a prestarlos en condiciones no de mercado. Por esta razón es importante delimitar estos servicios y conocer su costo al objeto de financiar el mismo.

Además de tener en cuenta lo anterior, así como las recomendaciones de la UPU, y partiendo de la situación de los operadores designados en la región podría ser recomendable no desarrollar aplicaciones excesivamente complejas que consuman muchos recursos tanto en términos de inversión inicial como de gastos recurrentes y cuyos plazos de implantación sean elevados.

### 4.3

## Aspectos a regular en materia de Contabilidad Analítica

Si en los anteriores apartados hemos visto la importancia y finalidad que tiene disponer de un sistema de contabilidad analítica, así como los requerimientos necesarios para implantar este sistema, este apartado se centra en el marco regulatorio necesario para desarrollar el sistema de contabilidad analítica.

#### REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA

El marco normativo debería regular la correcta aplicación de las normas y criterios de la contabilidad analítica y de la separación de cuentas, así como los plazos en los que el operador debe tener disponible la contabilidad analítica, una vez cerrada la contabilidad financiera.

Es imprescindible que la norma contable obligue a una separación contable, al menos, en dos grandes bloques: a) Servicios Universales b) Servicios no Universales.

Esta normativa contable, además, al objeto de determinar el coste e ingreso unitario de los servicios debería especificar la metodología de cálculo de los mismos.

En el caso de que el Regulador opte por el sistema de cálculo más difundido (sistema ABC o de costos basados en actividades) se deberían concretar en la norma, al menos, los siguientes aspectos:

- Sistema de contabilidad analítica que debe aplicar el operador postal, descripción y objetivos del mismo.
- Principios contables aplicables (p. ej. causalidad, objetividad, desagregabilidad o conciliación de la contabilidad analítica con la contabilidad financiera).
- Centros de costo y servicios que deben desagregarse analíticamente.
- Se recomienda que los centros de costo no sean muy numerosos y que se establezcan cuatro grandes grupos de servicios de desagregación obligatorio: 1.Servicios Universales; 2.Servicios no Universales; 3.Servicios no postales; 4.Otros
- Procesos de asignación de activos, ingresos y costos:
  - › Determinación de gastos e ingresos
  - › Asignación de costos a "centros de costo"
  - › Asignación de costos de "centros de costo" a actividades
  - › Asignación de actividades a servicios
  - › Asignación de costos e ingresos a la cuenta de márgenes.

En el proceso de asignación de los costos es básico, como comentamos anteriormente, que el operador postal disponga de estadísticas y sistemas de gestión de información fiables que les permita utilizar "drivers" o criterios de reparto de costos entre centros de costo, actividades y finalmente servicios.

Es necesario que el cumplimiento de la correcta administración de la contabilidad analítica y de separación de cuentas esté debidamente auditada por una empresa especializada y de reconocido prestigio, independiente del operador designado.

La cuestión a decidir por la normativa de cada país es:

- a. Si el operador designado es el que debe realizar la auditoría independiente y posteriormente el Regulador validarla.
- b. Si el Regulador es el que se responsabiliza directamente de realizar esta auditoría.

En el caso, que es el más habitual, de que la normativa obligue al operador designado a auditar la correcta aplicación de la normativa de contabilidad analítica y separación de cuentas, así como a estimar el costo del Servicio Postal Universal, el Regulador debería ser el que finalmente lo valide.

Para su validación, la normativa debería precisar el procedimiento y los plazos de envío al Regulador de la siguiente información:

- Documentación contable (descripción detallada). Se debe incluir en la normativa la posibilidad de que el Operador concrete aquella documentación que estimen debe ser protegida por el secreto comercial e industrial.
- Auditorías independientes que validen que se ha cumplido con la normativa reguladora de la contabilidad analítica.
- Estimación del coste SPU (desagregado por cada uno de los servicios).

Finalmente, la normativa debería incluir el procedimiento de validación por el Regulador, directamente o a través de empresa especializada, de la contabilidad analítica y del coste del Servicio Postal Universal.

Sobre este punto podría ser conveniente que se pueda emitir una Resolución administrativa que le dé formalidad.

Finalmente indicar que, en algunos países de la Unión Europea, además de regular las obligaciones en materia de contabilidad analítica se establece una regulación específica que incorpora una metodología para el cálculo, no del coste del servicio postal universal, según lo hemos analizado hasta este momento, sino del coste neto de estos servicios, es decir de una parte del coste total del SPU que se considera que debe ser financiado.





# Régimen jurídico del regulador postal

## 5.1

### Separar las funciones regulatorias de las operativas

Este apartado está destinado a los pocos países que aún mantienen las funciones de regulación y las de explotación de los servicios postales en un mismo órgano así como aquellos países que asignan al operador designado funciones de regulación del mercado (autorización a otros operadores para prestar determinados servicios, autorización precios, gestión Registro de Operadores Postales).

Es importante que estos países sean conscientes que deben eliminar de su regulación esta anomalía jurídica que solo se puede explicar por las razones históricas anteriormente expresadas.

El escenario actual contempla la interacción de numerosos operadores a los que hay que garantizar las mismas reglas de juego, por lo que es imprescindible separar en órganos jurídicamente diferenciados las funciones de explotación y regulación de los servicios postales.

Separar en órganos diferentes las funciones reguladoras de las de explotación de los servicios postales se está apoyando, prácticamente, por todos los interlocutores internacionales que tienen algo que decir sobre este punto, tanto a nivel mundial (UPU, Banco Mundial o la OCDE), como en entornos regionales.

## BENEFICIOS PARA EL ESTADO DE LA SEPARACIÓN DE FUNCIONES

### Regulador postal

Defiende mejor su objeto de protección al cliente o usuario.

Mejora su imagen de neutralidad entre los distintos operadores.

Permite garantizar, de una forma efectiva, las obligaciones de servicio universal y de servicio público

### Operador designado

Le libera recursos humanos y medios materiales que antes destinaba a funciones de regulación.

Le facilita pasar a un estatuto empresarial que le permita gestionarse sin burocracias y asumir una "cultura de la competencia" y de orientación al usuario-cliente de sus servicios.

### Usuarios

Le permite una mayor protección y una atención imparcial.

Mejor defensa de los servicios básicos.

### Mercado

Le permite un mejor equilibrio entre los operadores postales designados o privados.

Evita situaciones en las que la entidad que regula se convierta en "juez y parte"

Contribuye a garantizar una competencia leal y una igualdad de oportunidades entre los distintos operadores económicos.

## 5.2

### Elegir un modelo jurídico

La UPU no recomienda un modelo concreto de Regulador. El modelo jurídico de regulador debería ser determinado en función del coste de su funcionamiento, la importancia de las funciones a desarrollar, de los expertos que sean necesarios y de la rapidez que se requiera para su toma de decisiones. Como estos factores varían de un país a otro, no existe una fórmula única a seguir.

Teniendo en cuenta las ventajas y los inconvenientes indicados cada país deberá decidir, por sí mismo, confiar la regulación postal a una autoridad responsable de varios sectores a la vez o a una entidad encargada exclusivamente del sector postal.

### 5.2.1

#### *Unidad integrada en un Departamento Ministerial*

La creación, por primera vez, de un órgano regulador normalmente consiste en la creación de Unidades administrativas de Regulación integradas en la estructura de un Departamento Ministerial (Dirección General, Subdirección, etc.).

En este tipo de Unidades podemos distinguir dos tipologías:

**a.1.) Unidad Reguladora Postal integrada en el mismo Departamento del que depende el operador público.**

**a.2.) Unidad Reguladora Postal integrada en distinto Departamento del que depende el operador público.**

El modelo de regulador a.1) está siendo cuestionado toda vez que tanto las decisiones operativas del operador público postal como las de regulación del mercado postal estarían bajo una misma autoridad, lo que podría comprometer la imagen de imparcialidad imprescindible al Regulador de cualquier mercado.

Estos modelos de regulador postal, si bien son los mayoritariamente utilizados, en la actualidad, por la importancia y la naturaleza permanente y compleja de los trabajos que se requieren en materia de regulación postal, se está evolucionando hacia modelos alejados de la estructura y de los rigores administrativos de un Departamento Ministerial, adoptando otro bajo la forma de Regulador Independiente.

Entre los países que últimamente han abandonado el modelo de regulador ministerial y que han evolucionado hacia modelos de Agencias o Autoridades Reguladoras Independientes encontramos algunos países europeos.

Francia optó por crear en 1989, en una primera fase, un Regulador Postal bajo la forma de Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, para en una segunda fase, crear un Regulador Independiente, con una mayor autonomía jurídica y financiera.

### 5.2.2

#### *Regulador Independiente*

Siguiendo recomendaciones de distintas instituciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, Unión Europea) muchos países han dado el paso de transformar sus reguladores tradicionales integrados en el aparato administrativo jerarquizado de un Ministerio en órganos reguladores independientes.

Sin embargo, optar por dar el paso hacia un modelo de regulador independiente también implica elegir un modelo u otro con sus ventajas e inconvenientes. Los modelos de regulador independiente por los que se puede optar son los siguientes:

##### **b.1.) Regulador Postal**

El modelo de regulador exclusivo postal es un modelo que tiende a extinguirse por su coste y la ausencia de sinergias con otros sectores de actividad.

En la Unión Europea, el Reino Unido y España, en octubre de 2011, fueron los últimos en abandonar el modelo de Regulador exclusivamente postal evolucionando hacia un modelo de Regulador de Comunicaciones o Multisectorial, respectivamente.

##### **b.2.) Regulador Comunicaciones**

Es el modelo generalizado de regulador independiente que agrupa las funciones de regulación de telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas y del sector postal.

## Régimen de funcionamiento de un Regulador Postal

### Adscripción Ministerial

#### b.3.) Regulador Multisectorial

En esta situación podemos encontrar países, dentro de la Unión Europea, donde los órganos reguladores postales también tienen jurisdicción sobre los sectores de la energía y del gas o también respecto al transporte por carretera.

A título de ejemplo la Agencia Federal de Redes en Alemania agrupa las funciones de regulación de energía, telecomunicaciones, sector postal y ferrocarriles.

#### b.4.) Regulador Multisectorial y de Competencia

Este tipo de Regulador es excepcional (p.ej. España – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia-), toda vez que lo habitual es que el regulador de competencia y el regulador sectorial estén separados en órganos independientes.

La mayoría de los países en desarrollo asumen funciones de regulación parcial – básicamente control de precios- y enfocadas al control exclusivo del operador designado a través de Unidades no especializadas e integradas jerárquicamente en estructuras ministeriales.

### 5.3

#### Recomendaciones sobre independencia del Regulador postal

Crear un Regulador Independiente Postal como organismo con personalidad jurídica diferenciada de la del Estado es solo un primer paso para lograr que este Regulador tenga una verdadera y plena independencia funcional.

Avanzar en el grado de independencia funcional del Regulador es el objetivo que debemos tener en cuenta, cuando el Gobierno ha decidido crear un Regulador Independiente para el sector Postal. En este sentido el objetivo es elaborar un marco regulatorio para este regulador que le proteja de interferencias en el ejercicio de sus funciones y remarque su posición de neutralidad frente al mercado postal.

En Anexo se incorpora cuadro que establece indicadores y recomendaciones normativas a tener en cuenta para reforzar la independencia funcional del Regulador postal.

### 5.4

#### Régimen de funcionamiento de un Regulador Postal

##### 5.4.1

#### Adscripción Ministerial

Los órganos reguladores, aunque gocen de independencia y autonomía en su toma de decisiones, por razones de organización administrativa del Estado, puede ser obligatorio que estén adscritos a un Ministerio.

Esto no quiere decir que reciban instrucciones ni estén sujetos a ningún control ni al principio de jerarquía administrativa.

Para evitar comprometer la imagen de imparcialidad del regulador, es conveniente evitar adscribir al Regulador al mismo Ministerio que tutela los intereses económicos del operador designado, todo ello al objeto de evitar el fenómeno conocido como “captura del regulador”.

##### 5.4.2

#### Personería jurídica y patrimonio propio

El marco regulador debe reconocer a los órganos reguladores independientes, una personería jurídica propia y diferenciada de la del Estado, debiendo precisarse el alcance de este aspecto.

En este sentido, como consecuencia de su personería jurídica propia, estos órganos reguladores deben disponer de patrimonio y tesorería propia, debiendo precisarse la transferencia de medios personales y materiales que le realiza el Estado para el desempeño de estas funciones.

En este sentido estos reguladores independientes deben ser conscientes, al objeto de determinar su estructura organizativa de que:

- Pueden adquirir, poseer, arrendar y enajenar sus propios bienes, gestionando de una forma autónoma su propio patrimonio.
- Deben disponer de un servicio propio de contabilidad, gestionando ya no solo un presupuesto de gastos (como cuando formaban parte de la estructura de un Ministerio), sino también uno de ingresos.
- Tienen capacidad de obtener sus propios recursos, gestionan sus ingresos y disponen de una mayor y más precisa información contable.
- Deben planificar sus necesidades de tesorería y gestionar los excedentes.

### 5.4.3

#### *Estructura organizativa*

El marco regulatorio normalmente determina la estructura directiva, pero debería dar libertad para determinar su estructura de gestión.

El estatuto del regulador postal debe garantizar su autonomía e independencia y el grado de ésta dependerá, entre otras cosas, de la capacidad que tenga para autogobernarse (elegir a los miembros de sus órganos rectores), auto-organizarse (fijar las normas de su organización) y ejercer de forma independiente sus propias competencias.

#### **Estructura Directiva**

La estructura directiva tipo Consejo podría estar compuesta por un presidente y distintos Consejeros. En el caso de que el regulador postal se integre en un organismo multisectorial es habitual que cada uno de estos consejeros represente a cada uno de los sectores regulados.

En todo caso es conveniente que se precise que los miembros de esta estructura directiva se deberían elegir entre personas de reconocida competencia profesional en el sector postal y en la regulación de mercados, previa comparecencia ante el Parlamento o Asamblea Legislativa, y debería versar sobre su capacidad y conocimientos técnicos. Esta es una forma de despolitizar y profesionalizar este Regulador.

Para reforzar su independencia funcional el marco regulatorio debería precisar que estos cargos deberían ser elegidos por un periodo no renovable que supere el de un periodo legislativo, al objeto de desvincularlo del control político debiendo ejercer su función con dedicación absoluta y estar sometidos al régimen de incompatibilidades general de la Administración.

### **Estructura de Gestión**

El marco regulatorio de la estructura de gestión del regulador postal dependerá de si el modelo de regulador elegido es exclusivamente postal, de comunicaciones o multisectorial.

Este marco regulatorio, en ocasiones, desciende a concretar la organización interna del Regulador. Si este es el caso es importante que queden diferenciadas áreas de contenido económico, jurídico y técnico y que la dirección y coordinación del estatuto jurídico del Regulador se atribuye a un responsable general de la Unidad de Regulación Postal tipo Gerente o Secretario General.

### 5.4.4

#### *Recursos Humanos*

La regulación del sector postal es una tarea compleja y exigente para los entes reguladores que, en muchos casos, son de reciente creación y cuya experiencia es, por tanto, necesariamente limitada.

La necesidad de que sea personal especializado ha llevado a los órganos de regulación del sector postal a dotarse de profesionales provenientes del operador público postal, justificándose esta decisión en razón al conocimiento, experiencia y larga trayectoria que, con relación al mercado postal, tienen los empleados que desempeñan y han desempeñado sus funciones en el operador público, siendo esto un factor decisivo para acometer con éxito la formulación de un órgano regulador del mercado postal.

En este sentido debemos recalcar que un Regulador Postal, aunque se le hayan atribuido competencias suficientes para regular el mercado postal, si no se le dota de recursos financieros y medios humanos y materiales adecuados para el ejercicio de las mismas, es un Regulador débil y, por lo tanto, no puede garantizar un ejercicio adecuado de sus funciones.

En este sentido es clave que el marco regulatorio del regulador precise que dispone de autonomía para el reclutamiento y selección del personal cualificado con conocimientos específicos del sector (jurídicos, económicos, estudios de mercado, derecho competencia).

Sobre este punto hay que prestar especial cuidado al fenómeno de la captura, por las empresas del sector, del personal que se contrata para funciones de regulación del mercado postal. Para evitar este fenómeno, conocido como de “puerta giratoria” podría ser deseable, incluir cláusulas contractuales –para el personal con imposiciones normativas– que impidan, al menos durante un período de tiempo concreto, al personal del órgano regulador trabajar en sectores relacionados con el sector postal que este personal ha contribuido a regular y del que dispone de información privilegiada.

Asimismo, además del reclutamiento y selección de personal, al regulador se le debería dotar de capacidad para la gestión de recursos humanos (contratar y despedir personal, movilidad geográfica y funcional, retribuciones, sanciones...).

## 5.4.5

### *Fuentes de financiación*

El marco regulatorio del Regulador postal debe disponer de fuentes de financiación que le permitan ejercer sus competencias de forma adecuada.

En el momento de definir la estrategia de financiación del regulador y su traslado al marco regulatorio es conveniente realizar simulaciones y proyecciones de potenciales ingresos y costos del Regulador teniendo en cuenta las distintas fuentes de financiación de forma que se guarde un equilibrio entre las mismas.

Las fuentes de financiación del Regulador Postal son normalmente las siguientes:

- Las tasas que financien la actividad del Regulador Postal.
- Las transferencias directas del Estado
- El importe de las sanciones y multas.
- Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.

### **Las tasas que financien la actividad del Regulador Postal.**

La financiación a través de fondos propios o aportados por el mercado asegura una mayor independencia funcional, siempre que esta financiación no provengan básicamente de un único operador dominante (público o privado).

Estas tasas deben identificar los sujetos pasivos de este tributo (normalmente todos los operadores que estén inscritos en el Registro de Operadores Postales), su hecho imponible (inscripción y renovación de la autorización postal en el citado Registro), cuota (cantidad fija o variable en función de un porcentaje de sus ingresos), periodicidad de pago (normalmente anual).

Además, aunque no tiene una importancia práctica, el marco regulatorio debería incluir una tasa por otorgar certificaciones destinada a compensar el otorgamiento de certificaciones a operadores para acreditar que están inscritos en el Registro de Operadores Postales.

### **Las transferencias directas del Estado.**

Se trata junto con las tasas que aporta la industria la fuente principal de financiación de la actividad de regulación.

Es conveniente que exista un equilibrio entre ambas fuentes de financiación.

### **El importe de las sanciones y multas coercitivas.**

Es una fuente de financiación que da lugar a conflictos toda vez que puede inducir a pensar que se refuerza la actuación inspectora y de sanción para obtener un beneficio económico para el regulador.

En todo caso es una fuente de financiación que podría ser conveniente incluirse.

### **Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.**

Suele incluirse como fuente de financiación, porque en realidad potencialmente existe esa posibilidad de financiarse con cargo a su patrimonio, pero la realidad es que se trata de una fuente residual.





# Régimen jurídico del operador designado

## 6.1

### Modelo jurídico

Las distintas formas que puede adoptar el operador público postal son las siguientes:

#### **Unidad integrada en un Departamento Ministerial**

Si el país opta por mantener el Correo Público como una Unidad integrada dependiente de un Ministerio, circunstancia no recomendada, es importante que, al menos, el marco regulatorio agote las posibilidades jurídicas para permitirle una mayor flexibilidad de gestión:

- Delegación de competencias del titular del Ministerio en favor del titular de la Unidad Postal.
- Control del titular Ministerial sobre el titular de la Unidad Postal, en la medida de lo posible, no de cada una de las decisiones que se tomen, sino de los resultados obtenidos por comparación a los previstos.

#### **Empresa Pública**

Se deben valorar los riesgos que tiene pasar directamente de una situación de Unidad integrada en un Ministerio a una Sociedad Mercantil, pudiendo convenir pasar por una situación intermedia que permita el entrenamiento en adquisición de hábitos comerciales por los responsables del Correo Público.

Esta es una figura intermedia y de tránsito, por la que han optado algunos países antes de convertir a los operadores designados en sociedades mercantiles. De esta forma se obtendría una mayor madurez de una forma progresiva que, una vez alcanzada, permite dar el paso a una fase de mayor flexibilidad y autonomía.

Hay que considerar el grado de madurez de la cultura de la organización y de las habilidades de sus recursos humanos para afrontar los retos que implica el paso a una modalidad empresarial de mayor autonomía. No existe un modelo único, sino que existen distintos niveles de flexibilidad e independencia en su gestión operativa y financiera, en función de los niveles de autonomía que se le otorgue cada país y el régimen jurídico específico que exista en cada país para este tipo de organismos (autonomía de personal, financiera, organizativa, de contratación y de aprobación de precios).

#### **Sociedad Mercantil**

Este modelo jurídico es el más adecuado y está progresivamente incorporándose a la mayoría de los países. Es el modelo que le permite competir en condiciones similares con los operadores privados al disfrutar de personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado y gozar de una mayor autonomía para el cumplimiento de sus fines.

## 6.2

### Régimen de funcionamiento

El marco regulatorio, dependiendo de la modalidad jurídica por la que opte el país para el operador designado debe ir orientado, en la medida de lo posible facilitar la toma de decisiones de tipo comercial, operativa y financiera que le permita responder con rapidez y eficacia para prestar el Servicio Postal Universal que el Estado le encomiende, así como a las demandas del mercado y de la evolución tecnológica de su entorno.

Ya hemos comentado en el punto anterior que, en todo caso, se recomienda que el Operador Designado goce de un estatuto jurídico propio de una organización comercial y no de una administración pública.

En el mismo sentido, la Unión Postal Universal recomienda, ya desde el Congreso de Washington de 1989, dotar a sus Correos oficiales de un estatuto jurídico que le permita una mayor autonomía de gestión y financiera.

La mayor o menor flexibilidad del modelo jurídico elegido deberá pivotar sobre el grado que tenga el operador de autonomía para determinar su política de personal, autonomía organizativa para determinar su estructura empresarial, autonomía financiera y finalmente autonomía de gestión para determinar y llevar a cabo su estrategia en la prestación de los servicios.

La normativa debe velar, sobre todo en los mercados abiertos a la competencia, para potenciar en el operador designado postal su capacidad de gestión empresarial y mejorar el proceso de aprendizaje que la competencia con otros operadores desarrolla.

El marco regulatorio del Operador designado le debería permitir:

- Decidir y modificar su estructura organizativa.
- Determinar su estrategia comercial y de prestación de servicios.
- Determinar su política de personal (contratación, retribuciones, movilidad funcional o geográfica, así como de formación del personal).
- Decidir su política tarifaria y de descuentos con los límites que la normativa imponga para los servicios básicos postales (SPU).
- Contratar libremente con proveedores.
- Gestionar su patrimonio (alquilar, vender, ceder, permutar...).
- Llegar a acuerdos y realizar alianzas con operadores nacionales o extranjeros al objeto de compartir infraestructuras, optimizar recursos, prestar servicios, etc.

# Guía de contenidos a incluir en la Ley Postal

## EXPOSICION DE MOTIVOS

- Breve descripción de necesidad de aprobar la Ley (diagnóstico de la situación sectorial postal del país)
- Obligaciones internacionales contraídas por el país
- El proyecto de Ley dentro del proceso de reforma sectorial postal del país
- Breve descripción del contenido de la Ley

## DISPOSICIONES GENERALES

- Objeto y fines de la Ley
- Naturaleza jurídica de los servicios postales
- Clasificación de los servicios postales
- Definiciones de terminología postal utilizada en la Ley
- Envíos prohibidos para circular por la red postal

## DERECHOS BÁSICOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES

- Secreto e inviolabilidad de los envíos postales. Límites
- Propiedad de los envíos postales
- Derecho de información
- Tratamiento de reclamaciones

## RÉGIMEN DEL MERCADO POSTAL ACCESO A LA CONDICIÓN DE OPERADOR POSTAL

- Títulos habilitantes (autorizaciones, licencias)
- Renovación
- Condiciones otorgamiento
- Tasas y actualización
- Registro Público de Operadores Postales

## PRECIOS

- Servicio Postal Universal (Reservados y no reservados)
- Servicios no universales
- Exenciones de pago

## INFRACCIONES Y SANCIONES

- Competencia y Procedimiento
- Tipología de infracciones administrativas (muy graves, graves, leves)
- Tipología y cuantía de las sanciones
- Prescripción de las infracciones y sanciones administrativas
- Medidas cautelares

## RÉGIMEN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL CONCEPTO Y SERVICIOS

- Concepto
- Servicios incluidos

## CONDICIONES DE PRESTACIÓN

- Obligaciones de Admisión
- Obligaciones de Entrega
- Objetivos de plazos de entrega y confiabilidad
- Objetivos de tratamiento de reclamaciones
- Objetivos de seguridad de los envíos postales
- Objetivos de información a los usuarios

## CONDICIONES DE FINANCIACIÓN

- Área reservada (si el país opta por una franja de reserva) Aportación del Estado
- Fondo de Financiación del Servicio Postal Universal. Contribución de los operadores

## DESIGNACIÓN DEL OPERADOR QUE PRESTARÁ EL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

- Designación (plazo y causas de rescisión)
- Obligaciones del Operador Designado
- Derechos especiales del Operador Designado

## DISPOSICIONES FINALES

- Disposiciones derogatorias
- Ratificación Actas Internacionales
- Vigencia

# Guía de contenidos del marco regulatorio del Regulador Postal

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

- Diagnóstico de situación actual (inexistencia regulador postal, dispersión funciones regulatorias, funciones incompletas de regulación, etc...).
- Importancia función regulatoria para el impulso y ordenación del sector postal.
- Breve descripción del contenido.

## **CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA**

- Creación y adscripción
- Independencia y autonomía
- Naturaleza jurídica

## **ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN**

- Estructura orgánica (Directiva, Gestión).
- Distribución funciones
- Estatuto de Personal del Organismo

## **FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

- Misión y Funciones
- Atribuciones (contratación, gestión personal, etc...)
- Procedimientos de trabajo
- Recursos frente a decisiones del Regulador

## **FINANCIACIÓN**

- Fuentes de financiación propias
- Aportación del Estado

## **DISPOSICIONES FINALES**

- Disposiciones derogatorias
- Vigencia

# Recomendaciones sobre independencia funcional de un regulador postal

## DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DEL REGULADOR

- Norma explícita con rango de Ley que declare la independencia del organismo y sus miembros.
- Actuar, para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado.
- Personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado.
- El Regulador puede estar adscrito a un Ministerio, pero no tutelado o controlado por este.

## ADSCRIPCIÓN MINISTERIAL

- El órgano regulador no debería estar adscrito al Ministerio responsable de la gestión, nombramientos o depósito de acciones del operador público postal.

## NOMBRAMIENTO Y CESE DE SUS MIEMBROS

- Condiciones de nombramiento estipuladas de antemano y visadas por el Parlamento.
- Nombramiento por el Gobierno y no por el titular del Ministerio al que esté adscrito el Regulador.
- Establecimiento de un plazo de mandato de los órganos directivos no renovable y que exceda de un mandato parlamentario (desvincularlo políticamente).
- Motivos tasados de destitución.

## INDEPENDENCIA DE SUS MIEMBROS

- Acreditar la imparcialidad de sus miembros justificando no tener intereses financieros, políticos o personales en el sector.
- El Presidente, consejeros, directivos y empleados que conserven derecho a reserva o recuperación de relaciones profesionales o ventajas económicas con entidades del mercado regulado, deberían notificar esta circunstancia al órgano rector del organismo regulador, debiendo hacer pública esta circunstancia si son miembros del Consejo.

- Los miembros deben ser personas de reconocido prestigio y competencia profesional acreditada ante el Parlamento o Asamblea Legislativa.
- Ejercer un control periódico por un cuerpo democráticamente elegido como es el Parlamento, de forma que así se refuerce su imparcialidad y su credibilidad.

## DEDICACIÓN E INCOMPATIBILIDAD

- Los directivos ejercerán su función con dedicación absoluta y bajo el régimen de incompatibilidad.
- Los directivos son compensados económicamente a cambio de no ejercer actividad profesional privada relacionada con el sector regulado.

## REUNIONES DEL CONSEJO

- No podrán asistir a las reuniones del consejo los miembros del Gobierno ni los altos cargos de las Administraciones Públicas.
- No podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada ni el personal ni los miembros de los órganos rectores.

## CONSEJEROS REGULADORES

- Prohibir la existencia de Consejeros o Administradores del Ministerio de tutela o del Regulador, responsables de la regulación del sector postal, en los Consejos de Administración del Operador Público Postal.

## TOMA DE DECISIONES

- Transparencia de los procedimientos de toma de decisión (reglas objetivas, predeterminadas y que delimiten sus responsabilidades). Motivar, clara y públicamente las decisiones.
- Órgano colegiado para toma de las decisiones más importantes.
- Decisiones que no se puedan revisar ni suspender en otras instancias administrativas. Solo revisables judicialmente.



**Módulo IV**  
El operador designado  
y el SPU





# Introducción

El Sector Postal viene pasando por enormes transformaciones en el transcurso de los años recientes.

La globalización, la tendencia de liberalización, la disminución de las barreras comerciales, las nuevas tecnologías y el movimiento de expansión de los principales operadores que participan en el ambiente postal, son apenas algunos ejemplos de cambios que vienen presionando la redefinición del papel de los reguladores y operadores, especialmente del operador designados.

No se tiene mucho tiempo para cambiar, pero al mismo tiempo no se puede cambiar sin entender con claridad los reflejos de esos cambios en el ambiente de cada país. Es importante que se inicie un proceso de estudios y discusiones para definir los rumbos que deberán ser seguidos. El mayor o menor interés por parte de la sociedad y de las autoridades con el sector postal dependerá de la correcta conducción en la realización de ese proceso.

Cada país cuenta con elementos propios en su ambiente que lo hacen único. Al enfrentarse con los enormes y acelerados cambios en curso, es necesario tener presente que no todos ellos se propagan de la misma forma, con la misma intensidad y con la misma velocidad en todos los mercados. Algunos países prefirieron adoptar medidas puntuales que redundaron en la desorganización del sector con visibles perjuicios a la propia sociedad. En esos casos se dio la renuncia del camino que pasa por el estudio profundizado de su realidad y por la reflexión ponderada de las alternativas más apropiadas al futuro deseado. Comprender la extensión del impacto de esos cambios del ambiente, identificar qué barreras y facilidades están o estarán presentes en el mercado local y evaluar en qué tiempo se producirán sus efectos es una tarea fundamental para los líderes encargados de los procesos de transformación.

El propósito de este Módulo es apoyar al país en el estudio de su realidad con miras en la formulación de alternativas adecuadas para la reorganización del sector y del operador del Servicio Público Postal Universal (SPU).

El Capítulo 1 está dedicado a las bases del desarrollo del operador designado. Como resultado, se trata de evaluar la adecuación del operador designado en relación con las amenazas y oportunidades del ambiente con el objeto de promover la formulación de estrategias que fortalezcan sus puntos fuertes y minimicen el impacto de sus puntos débiles.

El Capítulo 2 está dedicado al proceso de transformación del operador designado, considerado el ambiente interno y externo (mercado y sector postal) del país. Como resultado se espera obtener el diagnóstico preciso y actual del operador designado y del mercado en el que actúa, así como generar escenarios alternativos para imponer la disciplina de la Planificación, objeto del Capítulo 3.



# 1

## Bases del desarrollo del operador designado

Una organización no está aislada en el mundo. Existen varios ambientes que ejercen una fuerte influencia sobre el desempeño del mercado, de la administración de la empresa y la atención de las necesidades. Conocer y colocarse frente a los diferentes escenarios es una necesidad imperiosa para que la empresa pueda competir dentro de su sector.

En este capítulo se tratan esas condiciones, los criterios de crecimiento de la organización y de la función de operación de los servicios, de forma tal que las orientaciones y directrices empresariales impulsen a la empresa hacia el desarrollo auto sostenible.

La necesidad de más informaciones, de mayor velocidad en los medios de comunicación y de aumento de la interacción entre las personas viene creando nuevas costumbres y actitudes en la sociedad con fuertes impactos en los hábitos de consumo.

De forma general, las sociedades desean facilidades que reflejen un aprovechamiento cada vez mejor del tiempo, favoreciendo la comodidad y consecuentemente una mejor calidad de vida.

### 1.1

#### Condiciones del entorno

En este punto se presenta una visión general de los puntos de influencia de la sociedad sobre las empresas, especialmente sobre los operadores postales.

Existe una situación nueva, el cliente no siempre se conforma con lo que ofrecen las empresas. Quiere soluciones adecuadas a sus necesidades, muchas veces personalizadas y con bajos costos.

Esto se transforma en un gran desafío para el operador designado, principalmente por la responsabilidad social derivada de la prestación del Servicio Postal Universal.

En el ambiente postal, la aproximación de las personas y de las naciones requiere cada vez más, una preocupación conjugada entre las actividades de tipo comercial y social. Si por una parte el operador designado debe tener actividades que garanticen su desarrollo sostenible, por otra debe tener presente su papel de integrador nacional, responsable de crear y facilitar la cohesión y la integración ciudadana en el país.

La definición y la creación de condiciones para la implantación del Servicio Postal Universal es responsabilidad del gobierno, que además deberá brindar condiciones de sostenibilidad, dentro de un programa nacional amplio de atención a la sociedad. Al operador designado le corresponde la prestación del servicio universal en las condiciones definidas y al órgano regulador vigilar que se cumplan esas condiciones. La demanda de servicios y productos por parte de la población sumada a la necesidad de expansión de los negocios del comercio provoca el deseo de obtener cada vez más informaciones sobre los derechos de la sociedad para recibir los servicios que son responsabilidad del Estado.

### 1.1.1

#### *La Sociedad y el Modelo Económico*

Todo cambio causa impacto en la sociedad. En un primer momento, existe la incredulidad y la "seguridad" de que aquel cambio es una onda pasajera. Con el transcurso del tiempo, ese cambio puede pasar a integrar la vida de las personas. De forma general, las empresas que consiguen adaptarse a los cambios y extraer ventajas de las oportunidades que surgen en su ambiente, escapando de las eventuales amenazas, sobreviven y se desarrollan. Esto exige muchas veces una reorientación de su negocio, de revisión de sus estrategias, el aporte de nuevas tecnologías y la reconfiguración de su organización para que sea posible colocarse convenientemente en el mercado.

## El Sector Postal Frente a las condiciones del Entorno

El contexto descrito anteriormente ha dado lugar a discusiones en todo el mundo sobre la revisión de los modelos: normativo, comercial, organizativo y tecnológico vigentes en el sector postal.

En muchos países se considera en los medios políticos y gubernamentales que la solución para la situación del sector postal es equivalente a la solución adoptada para otros sectores como telecomunicaciones, transportes, energía entre otros. Esta opinión parte del principio de que la liberalización del mercado por sí sola permitirá la satisfacción de las demandas de la sociedad, dado el interés del sector privado en los negocios postales rentables.

El acceso a los servicios de poblaciones localizadas en áreas remotas, en precios y condiciones de prestación razonables, es muchas veces olvidado en las decisiones. Sobran ejemplos para mostrar que ese camino abandona el principio de la universalización consagrado por los países en los congresos de la UPU.

Por otra parte, la falta de definiciones para incluir el sector postal en políticas de gestión gubernamental, ha acelerado la poca vigencia del modelo actual, por la disminución de la calidad, reducida oferta de servicios y falta de motivación de los recursos humanos, haciendo urgente la necesidad de cambio.

La estructuración del operador designado en organizaciones vinculadas a Ministerios cuyos asuntos muchas veces se encuentran bastante distantes del tema postal (Seguridad, Policía, Justicia, Transporte y Obras Públicas, etc.), además de la dificultad de decisión derivada de la falta de autonomía o de personalidad jurídica, disminuye el espacio de discusión del sector postal en el gobierno, relegando sus prioridades a un segundo plano. Se suma a ello la búsqueda del equilibrio de los presupuestos y la baja capacidad de inversiones de las finanzas públicas. Mantener el funcionamiento de un servicio postal cada vez más deficitario significa mayor presión en las arcas públicas y en los contribuyentes.

La supresión del monopolio sin mecanismos compensatorios agrava aún más este cuadro ya que los ingresos provenientes de áreas rentables del negocio postal que harían viable la prestación de servicios básicos en áreas remotas, son transferidos en gran parte al sector privado, desequilibrando la ya frágil estructura de financiación del modelo actual.

Paralelamente, la revolución tecnológica de los años recientes en las áreas de telecomunicaciones e informática, si por una parte amenazan el tráfico físico tradicional de cartas y mensajes, por otra han hecho emerger innumerables oportunidades para el operador designado como el correo híbrido, el comercio electrónico y la logística integrada. Con ellas ha surgido un nuevo consumidor, más racional, informado y sofisticado, pero al mismo tiempo, más exigente.

Queda claro que el modelo normativo, comercial, organizativo y tecnológico del operador designado se debe adecuar para estar preparados para estos fenómenos. En un ambiente diferente, los países como los de la Unión Europea, Malasia, Singapur y Japón en Asia, Nueva Zelanda y Australia en Oceanía y Estados Unidos, Canadá y Brasil en América, han venido discutiendo y reformulando sus modelos de explotación de servicios desde hace años, tratando de hacer compatibles los objetivos sociales derivados de la obligación de prestación del servicio universal, con los objetivos empresariales de explotación del negocio postal en ambiente de competencia. Los modelos no son exactamente los mismos, aunque tengan en común, puntos esenciales relacionados con:

1. **Disminución gradual del monopolio hasta su desaparición, y en su caso, sustituyéndolo por otras compensaciones**
2. **Financiación del Servicio Postal Universal garantizada por operadores designados fuertes**
3. **Separación de las funciones de regulación y operación que anteriormente estaban a cargo del operador designado**
4. **Ampliación del alcance y objeto de la regulación de forma tal que incluya todo el mercado postal**
5. **Conceptualización clara de las obligaciones del operador designado sobre la prestación de los servicios básicos que son objeto de la universalización**
6. **Flexibilización del modelo empresarial, con el fin de incluir nuevos formatos de alianzas con el sector privado (apertura de capital, joint-ventures, franquicia, participación accionaria, etc.)**
7. **Establecimiento de políticas realistas de precios que remuneren los costos y las necesidades de inversiones en servicio universal, con flexibilización de la definición de precios para los servicios prestados bajo régimen de competencia**
8. **Implantación de principios de contabilidad analítica, con la determinación de costos de forma independiente para los servicios básicos, partes del servicio postal universal y los servicios operados en régimen de competencia**
9. **Modernización tecnológica de los procesos operativos con miras a aumentar la competitividad del operador designado (mayor rapidez, capacidad, eficiencia y calidad con reducción de costos)**
10. **Ampliación de la oferta de servicios con el objetivo de aprovechar mejor la infraestructura instalada**

11. **Actualización tecnológica en todos los servicios y en especial, para aquellos con valor añadido. Servicios de correo híbrido, comercio electrónico, logística integrada, servicios financieros y otros derivados de su combinación en las cadenas de valor y de suministro**

12. **Modernización de la infraestructura administrativa y de producción**

Los operadores designados de muchos países todavía no han logrado alcanzar el status de empresas autónomas, siguiendo como Departamentos ligados a Ministerios, dependiendo del ritmo de la gestión de los órganos gubernamentales, alejados de los principios adoptados en las empresas postales modernas de explotación económica del negocio y sentido comercial de sus actividades.

Frente a estas condiciones del ambiente, es importante que los países puedan encontrar caminos para que el sector postal se desarrolle sobre bases sostenibles, beneficiando a la sociedad con el fortalecimiento del operador designado, cuya misión abarca a toda la población a través de la prestación del Servicio Postal Universal y haciendo posible la participación ordenada y regulada de operadores privados en el mercado.

La siguiente figura sintetiza el conjunto de desafíos del operador designado para su adaptación a los cambios del ambiente y los puntos esenciales del proceso de reformas que deben ser abordados en la búsqueda de un modelo propio para el país.

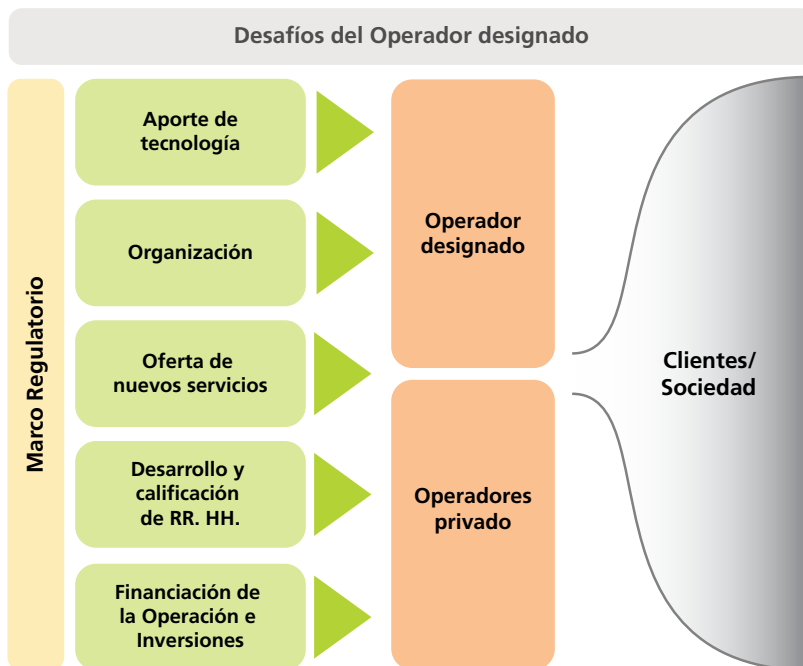
El proceso de transformación debe ser asumido en etapas, con objetivos bien definidos, y no necesariamente ordenados en forma secuencial ya que algunos deben desarrollarse paralelamente.

De esta forma, es necesario:

- a. Sensibilizar al gobierno sobre la necesidad de un nuevo modelo para el Sector Postal
- b. Definir la agenda de discusión jurídica del sector:
  - › Conceptualización y atribución de las funciones de regulación y operación
  - › Conceptualización del Servicio Público Universal
  - › Conceptualización de los servicios y operadores beneficiados por la actividad de regulación
  - › Definición de los mecanismos de financiación del Servicio Postal Universal (áreas de reserva, aportes gubernamentales, exenciones fiscales, etc.)
  - › Definición de la naturaleza jurídica y de las atribuciones del operador designado
  - › Otros (franquicias postales, derechos del consumidor postal, etc.)
- c. Definir la agenda de discusión de los modelos organización, comercialización y operación del operador designado.
  - › Análisis y definición de los conceptos y objetivos de actualización del conjunto de servicios y productos, que incluyan los aportes de las nuevas tecnologías añadidas al negocio postal de que se ajusten a las necesidades de los clientes
  - › Análisis y definición de las nuevas tecnologías que serán incorporadas a los procesos de producción y a la gestión de los negocios postales
  - › Definición del nuevo modelo de organización del operador designado
  - › Desarrollo de las estrategias de adecuación del perfil, capacitación y motivación de los recursos humanos del operador designado.

### 1.1.3

#### Los Desafíos del operador designado



## 1.2

### Criterios de crecimiento

El desarrollo del operador designado pasa por varias fases. Es importante mencionar que estas fases están interrelacionadas y el éxito de cada una de ellas impulsa el crecimiento.

En este capítulo, serán tratados el concepto empresarial, el campo de negocio postal, las demandas de los clientes, los productos y servicios postales y su proceso de producción, los recursos que van a ser empleados y la asociación con los resultados esperados y, por último, la orientación empresarial del operador designado.

### 1.2.1

#### El Concepto Empresarial

Las empresas postales se establecen con duración permanente, a fin de hacer que la prestación de sus servicios sea perenne, lo que conlleva la aceptación por parte de la sociedad. Desde el punto de vista de organización, la empresa es el conjunto de bienes, equipos, patrimonio y personas que laboran en ella, regularmente constituida y organizada con el objetivo de producir bienes y servicios. La cuestión económica de generación de ganancia es derivada del carácter empresarial y del sentido comercial de su negocio.

Este concepto de empresa se aplica a las organizaciones postales, aunque no sean denominadas así en el país. Históricamente, las instituciones postales han venido pasando por el siguiente proceso de evolución:

Ministerio o departamento	Empresa	Sociedad Anónima
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dependencia gubernamental</li><li>• Poca o ninguna actuación comercial</li><li>• Baja calidad del servicio</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autonomía relativa</li><li>• Fuerte actuación comercial</li><li>• Mejor calidad del servicio</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autonomía plena</li><li>• Actividad comercial total</li><li>• Alta calidad del servicio</li></ul>

Los operadores designados deben tener flexibilidad en su operación y para eso se requiere mayor autonomía. Aunque no existe una orientación única para obtener esta autonomía, cada país debe buscar la clase de organización que mejor se adapte a sus condiciones y necesidades, al mercado y al objetivo gubernamental.

Se quiere resaltar la necesidad de establecer las condiciones legales, administrativas y económicas para el operador designado de manera que pueda ser competitivo frente a una competencia cada vez más intensa y en ocasiones, depredadora, so pena de tener que asumir los perjuicios para el Estado, el cliente y en última instancia para la sociedad.

En términos de operadores designados, existe una disyuntiva en la que se debe lograr un balance: el sentido comercial de la empresa postal moderna, con objetivos claros de negocios y generación de utilidades, frente a la faceta de empresa con un alto grado de sensibilidad social y responsabilidad pública, en donde se encuentran las obligaciones del Estado de prestar el Servicio Postal Universal, su verdadera razón de ser. Esas dos vertientes no son antagónicas, sino complementarias en el universo de los negocios de los operadores designados. Mientras más cerca esté el operador designado de la sociedad, mayores serán las perspectivas de negocios, principalmente en el momento en que el Internet comienza a producir negocios y el operador designado puede ser el operador logístico que actuará entre el vendedor y el comprador, en lo que se refiere a la entrega física del bien adquirido.

El operador designado tiene como desafío servir a toda la sociedad. Por ello es necesario observar algunos puntos con los cuales debe obtener una mayor eficiencia y productividad.

La alta dirección del operador designado debe constantemente cuestionar los puntos relacionados a continuación en la búsqueda de los objetivos empresariales:

- **¿qué tan actualizada está la tecnología que usa el proceso de los servicios que se ofrecen?**
- **¿cuáles son las barreras a la integración en cada una de las fases de operación?**
- **¿cuál es el nivel de capacitación frente a los competidores?**
- **¿cuáles son los riesgos del mercado?**
- **¿cuáles son los problemas administrativos en el proceso de producción actual?**
- **¿la empresa está adquiriendo o perdiendo valor?**



## 1.2.2

### El Negocio Postal

En el ámbito comercial de los negocios del operador designado, varias líneas de productos pueden estar contenidas en el portafolio ofrecido al cliente. Se puede adoptar una clasificación en “familias” con el objetivo de orientar esfuerzos de venta y de facilitar evaluación periódica de los productos colocados a disposición de los clientes.

Se presenta la siguiente sugerencia de clasificación:

Familia	Isla de productos y servicios
Mensajes	Cartas, tarjetas postales
Expresos	EMS (documentos y bienes)
Encomiendas	Expresas, Ordinaria
Mercadeo Directo	Impresos, Publicidad Directa, Carta Respuesta, Reembolso Postal
Financiero	Giros, cheques, pagos de cuentas, ahorros
Productos	Filatelia, sobres, productos de terceros otros
Servicios electrónicos	Certificación digital, buzón electrónico, etc.

Esta segmentación permite visualizar el desempeño de cada producto, priorizar su divulgación dentro de un mercado específico y facilitar las acciones de mercadeo.

En los procesos operativos no es necesario crear flujos diferentes. El proceso debe ser compartido de forma tal que racionalice costos y optimice los recursos empleados, respetando las características y los requisitos de cada producto y de cada servicio.

En el segmento mensajes, existe cierta fluctuación. Seriamente amenazado por la llegada del Internet y todas las aplicaciones derivadas, este segmento se ha reducido en un promedio de 3.3% anual. Algunos países, además, han tenido disminución en el volumen de envíos de correspondencia por el incremento de operadores privados, participando en el mercado. Esto significa que además de haber reducción del tamaño del mercado, una porción de la participación del operador designado está siendo tomada por la competencia.

Por su importancia en el contexto postal, el producto “carta” debe ocupar el lugar principal dentro de los servicios ofrecidos. Cada país debe decidir sobre su inclusión – total o parcial – en el área reservada, si es el caso, al operador designado, definiendo las condiciones, límites y características de este negocio postal.

Teniendo en cuenta que el SPU debe tener precios asequibles como condición de acceso, deberá ser estudiada en detalles la forma de hacer viable económicamente el SPU. Esta ecuación requiere una minuciosa evaluación del sistema de financiación del SPU.

El operador designado debe tener también su atención orientada hacia el segmento de Encomiendas, haciendo viable la captación, el transporte y la entrega de paquetes. La creación de mayor flexibilidad y de mayores opciones de envío y entrega, garantizan una mayor competitividad en este nicho. En la preparación del servicio, factores como capacidad, peso, embalaje, dispersión de flujos y cantidad de puntos de transbordo, son elementos que deben ser tomados en cuenta en la composición de los costos.

Estas líneas de trabajo, especialmente para los segmentos de cartas y encomiendas, tienen sentido en el sector postal actual, pues no están existiendo más fronteras territoriales para los operadores de servicio de correo. La demanda de los clientes por más calidad, mayor seguridad y mayor rapidez en los envíos han sido los puntos motivadores de megaempresas de servicios postales con tendencia a la operación propia globalizada de ciertos productos cuyo mercado ya está liberalizado en los países. La globalización es una realidad y los operadores públicos deben estar muy bien preparados para este desafío.

## 1.2.3

### Las Necesidades de los Clientes

Los operadores designados, principalmente aquellos que están fuertemente bajo la tutela gubernamental, crean sus servicios sin “escuchar” a su mercado. Se especula que determinado tipo de servicio es una necesidad del mercado. Se crea el servicio, se hace alguna (y frecuentemente ninguna) divulgación y después se finge no entender por qué el servicio no cumplió correctamente su ciclo de vida.

La mejor forma de obtener éxito con un nuevo servicio es llevar a cabo una investigación de mercado, dado que ésta constituye uno de los aspectos más relevantes para el proceso de toma de decisiones.

Para análisis y evaluación, en la investigación de mercado se debe obtener suficiente información relativa a:

- **datos cuantitativos y cualitativos del mercado, en función de hechos e interpretación**
- **comportamiento del mercado y la correspondiente influencia en las ventas y en la ganancia**
- **opinión de los clientes sobre la empresa, sus productos, personal, políticas y competencia**

- análisis de las tendencias del mercado, tomando en cuenta el mercado global, los productos de éxito, las diferencias en la calidad y precio de los productos
- fuentes de sugerencia sobre el producto y el mercado, consolidados por medio de investigaciones, suministradores, vendedores y consumidores. La investigación de mercado deberá consolidar las razones para que el nuevo producto exista, tendencias del mercado, necesidad de completar línea de productos y aprovechar disponibilidades en la línea de producción
- aspectos estacionales
- potenciales del área del mercado, así como las ventas previstas por producto, región, zona, período y el correspondiente potencial de compra

En relación con el producto que será lanzado, la investigación de mercado deberá servir de apoyo para que el operador designado pueda responder algunas preguntas:

**a. Del Área de Mercadeo:**

- › ¿existe mercado para el nuevo producto?
- › ¿cuál es el tamaño del mercado del producto?
- › ¿cuáles son las características básicas, operativas y comerciales que el producto debe tener?
- › ¿cuál es el nivel de competencia para el producto?
- › ¿qué sector de mercado pretende y puede alcanzar?
- › ¿cuál deberá ser el precio de venta?

**b. Del Área de Operaciones.**

- › ¿existe capacidad para prestar el servicio de la forma como está concebido?
- › ¿cuál es el costo de la producción?
- › ¿se puede producir con una calidad definida?

**c. Del Área de Operaciones y de Recursos Humanos.**

- › ¿existe mano de obra capacitada para esa producción?

**d. De las Áreas de Mercadeo y de Recursos Humanos.**

- › ¿existe mano de obra capacitada para la venta del nuevo producto o servicio?

**e. De las Áreas de Mercadeo y Finanzas.**

- › ¿cuál es el volumen de ventas con la que se recupera la inversión inicial en el producto?

**f. De las Áreas de Operaciones y de Finanzas y por la alta Administración.**

- › ¿el resultado esperado del producto justifica la inversión necesaria?

Este conjunto de elementos sirve para ilustrar la efectiva integración de los diferentes factores y unidades organizativas en el proceso de lanzamiento de un nuevo producto.

Debe destacarse que todo ese análisis deberá ser realizado teniéndose en cuenta, también, la realidad de cada uno de los principales competidores.

Una vez que sea identificada la aceptación del producto, debe ser definida la política de comercialización, y todo lo referente al establecimiento de precios y a la concesión de descuentos (por cantidad, por horario de entrega, por clasificación etc.).

El correo híbrido es una solución para satisfacer las necesidades de los clientes, en constante evolución y es una muestra de cómo los operadores postales adoptan las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Además del correo híbrido, los nuevos servicios postales electrónicos están disponibles en los distintos segmentos del mercado: Empresas a Empresas (B2B), Empresas a consumidores (E a C), etc., que pueden ser explotados por el operador designado. En el ámbito tecnológico, algunos aspectos deben ser tomados en cuenta:

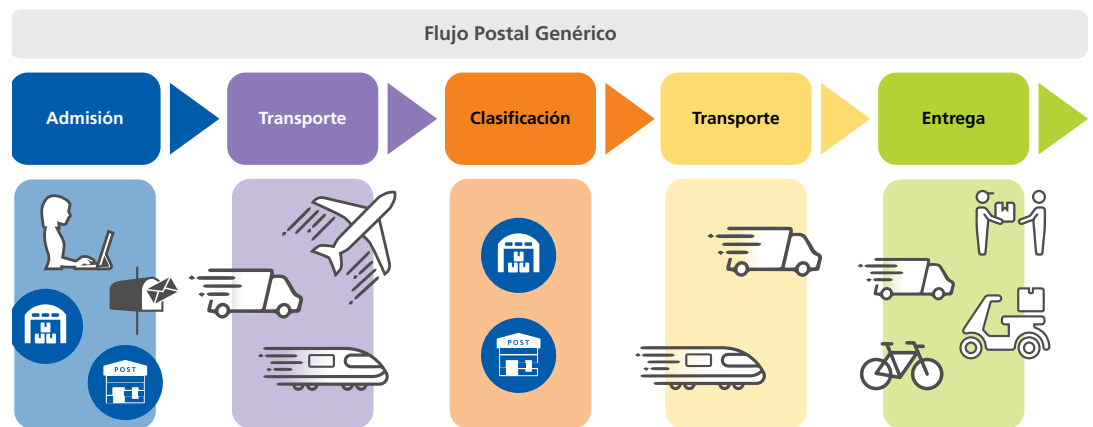
- las modificaciones tecnológicas disponibles
- las entidades de investigación, institutos y universidades que están o podrían estar involucrados
- los programas de investigación tecnológicos disponibles
- las economías de escala que pudieran aprovecharse
- nivel de importancia para el proceso son las calificaciones de mano de obra involucrada en el proceso
- los costos de capital para que la empresa entre en el mercado

En resumen, satisfacer las necesidades de los clientes consiste en conocer esas necesidades por medio de la investigación en el mercado y en estar preparado para suplir las necesidades identificadas.

## 1.2.4

### El Producto y el Proceso de Producción

Una vez que se verifica la aceptación del producto que pretende ofrecer y observar aquellos que ya existen, la línea de producción debe ser estandarizada. El proceso de operación de los servicios postales del operador designado puede ilustrarse mediante el diagrama siguiente que muestra el flujo del proceso básico de admisión (atención), clasificación y entrega:



**Para poder evaluar mejor las condiciones de operación, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:**

- a. **Sobre la instalación operativa.**
  - › Ubicación y sus ventajas
  - › Tamaño (capacidad)
  - › Grado de protección contra huelgas, sabotajes, incendios etc.
  - › Local agradable para trabajar
  - › Nivel de conservación de los edificios y máquinas
- b. **Sobre los equipos e instalaciones.**
  - › Nivel de utilización
  - › ¿Utilización adecuada? ¿Modernos y actualizados? ¿Están en buenas condiciones?
  - › Programa de mantenimiento preventivo
  - › Mantenimiento correctivo
  - › Nivel de gasto de mantenimiento
  - › Medidas de seguridad en el trabajo
- c. **Sobre el proceso productivo.**
  - › Índice de productividad
  - › Nivel de utilización de la capacidad instalada
  - › Organización física en planta (Layout)

Identificados esos elementos, el paso siguiente es la adaptación del flujo del proceso a la realidad para que el operador designado tenga condiciones de operar.

El interés en la utilización de tecnología debe ser una constante dentro de un proceso de mejora continua y de una planificación articulada. De nada sirve invertir en tecnología de procesamiento electrónico o en equipos de clasificación automática si el país no adopta un sistema de código postal. Tampoco sirven de nada estas inversiones si no existen volúmenes de correo suficientes que justifiquen económicamente las inversiones.

Se requiere estimular la inversión en tecnología adecuada a la realidad actual que permita satisfacer al mercado (rastreo y seguimiento, pagos electrónicos, correo híbrido, servicios postales financieros y electrónicos, etc.).

En este sentido, en el marco de la UPU se cuenta con el apoyo de muchos países para colaborar en la delineación de prioridades, diseño de organización operativa, transferencia de tecnología y de conocimientos, por medio de acciones de cooperación técnica. Los operadores designados deben evitar la búsqueda de solución por sus propios medios cuando no dominan la tecnología. Muchos caminos ya fueron recorridos por los operadores designados de otros países dispuestos a compartir conocimientos y experiencias, por lo que es importante conocerlas evitando el desperdicio de esfuerzos, tiempo y dinero.

## 1.2.5

### Los Recursos y los Resultados

El operador designado necesita un conjunto de recursos para que pueda operar los servicios y desarrollar sus negocios.

Existe una relación de equipos operativos que se necesitan para el desarrollo de los trabajos (sillas, mesas de apertura, mesas de clasificación, carretillas transportadoras, máquinas apiladoras, etc.). Los inmuebles también deben tener condiciones físicas adecuadas para el desarrollo de los trabajos en forma productiva.

Los recursos deben estar centrados en las actividades del proceso operativo de prestación de los servicios del operador designado.

Un error común es contar con equipo moderno y actualizado en las áreas administrativas, mientras el área operativa carece del equipo necesario. La operación debe tener prioridad en la asignación de los recursos del operador designado.

Los gobiernos deben garantizar recursos económicos para que el operador designado pueda realizar las inversiones que permitan su expansión y conquista de mercado y así, llegar a ser auto sostenible. El gobierno y el operador designado deben tomar conciencia de que los recursos humanos son los principales recursos de producción y de desarrollo y, por tanto, su mayor patrimonio.

Los Recursos Humanos se deben preparar y capacitar para el ejercicio de las actividades que estén bajo sus responsabilidades, pues de otra forma se correrá el riesgo de perder las inversiones que se realicen. Con respecto al manejo de los recursos humanos en el operador, conviene analizar los siguientes puntos:

- **las actitudes y el grado de importancia que la alta dirección del operador designado le da al factor humano en la organización**
- **eficacia de los programas de reclutamiento, selección y admisión de empleados; de los programas de formación y promoción**
- **situación jurídica de los trabajadores postales, ¿son funcionarios?**
- **índice de permanencia de los empleados**
- **índice de ausentismo**
- **nivel y tipo de reivindicación de los empleados**
- **situación del cuadro de carrera y del plan de cargos y salarios**
- **programa de beneficios**
- **existencia de sustitutos adecuados para los cargos claves**
- **clima y salud organizacional**
- **conocimientos, actitudes y comportamiento acerca de directrices**
- **capacitación y habilidades de los empleados**
- **capacitación y habilidades de la fuerza de ventas**

En general se llega a la conclusión de que los recursos deben ser los adecuados para el nivel de producción. El excedente de recursos, principalmente de Recursos Humanos, eleva los costos de la operación y reduce la productividad; hace inseguro el proceso, exige mayor supervisión y provoca repetición de trabajo.

Lo más conveniente es trabajar con el número adecuado de personas, bien preparadas, productivas y adecuadamente remuneradas.

## 1.2.6

### La Orientación Empresarial

Los esfuerzos deben dirigirse a estimular y preparar al operador designado para enfrentar los desafíos de actuar en un mercado competitivo, de forma tal que encuentre el camino auto sostenible en el desarrollo de sus actividades, preservando la prestación del servicio postal universal.

La recuperación de la calidad de los servicios, el incremento en participación de mercado, el aumento de ingresos y la mejora en la satisfacción de los clientes, unidos a la prestación del servicio postal universal, servirán para aumentar la confianza institucional y el valor de la empresa ante la sociedad.

Este es un camino sin retorno para fortalecer al operador designado, dándole capacidad para competir y reaccionar a los cambios, así como para adaptarse al entorno, asumir y superar los desafíos que debe enfrentar, en beneficio de la sociedad.

## 1.3

### Operación de los servicios

#### 1.3.1

##### *Orientación de la entidad operadora*

El país posee hoy una organización a la cual le corresponde la prestación de los servicios postales. Esta organización posee un régimen jurídico determinado en el cual están definidas sus responsabilidades.

En el ambiente postal que se esté diseñando para el sector, habrá una necesidad imperiosa de que el operador designado esté regido por disposiciones legales que le permitan flexibilidad de actuación, es decir, libertades suficientes para estar en igualdad de condiciones con los competidores en el mercado. Estas normas legales también deben definir la prestación del servicio postal universal y, en su caso, la extensión del área reservada como previsión de la financiación del SPU.

Una legislación inadecuada que impida el desarrollo del operador designado provocará un desequilibrio en la ejecución de los servicios y un perjuicio a las finanzas públicas que conducen al deterioro y al incumplimiento de las obligaciones del SPU. La competencia, siempre estará buscando aprovechar cualquier situación de inmovilidad del operador designado para dominar el mercado, en ocasiones, en perjuicio de los clientes postales.

Es fundamental la existencia de un regulador, pero aún en caso contrario se deberán establecer para el operador designado, metas que sean ejecutables, realistas y desafiantes para administrar su negocio, respetando su autonomía en la gestión del negocio. Un factor clave de éxito es el régimen jurídico en el que se va a colocar la empresa.

El Gobierno, dentro de su realidad constitucional, debe lograr para el operador designado una legislación que le permita competir en el sector postal en igualdad de condiciones con los operadores privados. Con ello se pretende lograr que le sea aplicable una legislación de derecho privado como la que rige para los competidores privados.

#### 1.3.2

##### *El Desempeño del operador designado en el Mercado*

El establecimiento de metas para el operador designado debe ser dinámica por períodos. Las metas de las condiciones de prestación de la oferta de servicios, deben ser de conocimiento público, de manera que la sociedad actúe como fiscalizadora y tenga conciencia de la importancia de sus anhelos y necesidades.

El operador designado del país pertenece a una red mundial con la cual le corresponde mantener vínculos operativos. A su vez dentro del país, el operador designado también cuenta con una red que difícilmente puede poseer cualquier otro operador, por lo que es común que los operadores privados en ocasiones utilicen la estructura del operador designado que cuenta con ventajas competitivas legítimas. La prestación del SPU, aparte del interés social de integrar a las personas y permitir que el país cuente con servicios eficaces de comunicación, debe estar acompañada por la preocupación de obtener la forma adecuada de remuneración para hacer viable la prestación de los servicios.

Una cuestión que debe ser cuidadosamente estudiada es cómo conseguir esa financiación sin que ello signifique que el usuario deba asumir mayores costos. En este sentido, no existe una fórmula única de éxito, sino algunas alternativas que presentan ventajas y desventajas y que fueron tratadas en detalle en el Módulo II de esta Guía sobre el SPU.

- **Subsidio directo por aportes del Estado**
- **Fondos de contribución de la industria**
- **Área reservada para explotación exclusiva**
- **Ganancias derivadas de la explotación económica en renglones de negocios postales en régimen de competencia**

Debe existir un cuidado especial del Gobierno en relación con los servicios internacionales. Las estructuras operativas que atienden a envíos expresos internacionales, deben prestar un servicio de elevada calidad. Los operadores designados pierden clientes expedidores de envíos internacionales por causa de servicios mal prestados por operadores designados de otros países, lo que lleva al cliente a acudir a los competidores, aún con precios más elevados.

En este caso, existen tres actores que salen perdiendo: el operador designado de origen (que pierde los clientes), el operador de destino (que pierde los gastos terminales o tasas e entrega y daña su imagen) y el cliente que paga más caro por un servicio similar prestado por los operadores públicos. El operador designado sirve como referencia de precio y calidad para los servicios postales de los demás operadores. De esta forma, mientras mejor sea la calidad operativa del operador designado, más beneficiada resultará la sociedad.

### 1.3.3

#### *Las condiciones aptas para el cumplimiento de la función del operador designado*

Para que el operador designado cumpla bien su papel, necesita tener conocimiento de dónde está y hacia dónde debe dirigir sus planes. Un diagnóstico que identifique la naturaleza de los servicios prestados, sus condiciones y niveles de calidad, la amplitud de prestación de esos servicios, el actual grado de universalización de los servicios, la identificación de los actores del mercado y el autoconocimiento, es un paso importante para su desarrollo.

Todo ese cambio pasa por una amplia discusión con los empleados a todos los niveles para que se eliminen las resistencias naturales que existirán. Es necesario crear conciencia, sensibilizar y tranquilizar a todos los empleados, consiguiéndose reducir las barreras que aparecerán. Tratar este proceso con transparencia es la forma más directa de obtener éxito.

El gobierno, principal responsable de hacer viable la inclusión social de su pueblo, debe trabajar por medio de sus diversos ministerios y dependencias gubernamentales para la implantación del operador designado en los moldes competitivos mencionados en esta guía. No se trata de una atribución exclusiva del ministerio de tutela, sino de todos los demás ministerios que conforman el cuerpo del gobierno.

Debe lograrse construir la conciencia de que la promulgación de normas legales reglamentando el sector, es el comienzo de la reforma del sector. La existencia de un órgano regulador garantizará la consistencia entre la realidad del mercado y lo establecido en las disposiciones de la ley.

# El proceso de transformación del operador designado para su desarrollo

## 2.1

### El diagnóstico

El desarrollo sostenible de cualquier organización presupone el conocimiento del ambiente en el que está insertada, de los cambios que la afectan, de las necesidades demandadas por los agentes que actúan en ese ambiente y finalmente, de sus deficiencias y eficiencias para la satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la primera etapa que se deberá cumplir en el desarrollo del operador designado es el diagnóstico de la situación actual, incluyendo la determinación de las amenazas y oportunidades, así como de los puntos fuertes y débiles.

Esta tarea involucra varios estudios que buscan, en última instancia, conocer la fase actual de explotación del mercado postal y el lugar que ocupa el operador designado en relación con los demás operadores que actúan en ese mercado. Entre más completo sea ese diagnóstico mejor estarán definidas y estructuradas las acciones que permitirán poner al operador designado en dirección al desarrollo.

Se debe señalar que el objetivo de un diagnóstico es evaluar la situación presente y pasada de un fenómeno, en este caso representado por el mercado postal y el operador designado. Por lo tanto, no se pretende en este momento especular sobre el futuro, una tarea más apropiada para el Análisis Prospectivo del numeral 2.2. de este capítulo y para la planificación. Por tanto, no encajan en esta etapa, proyecciones y cálculos.

Es importante señalar que el conocimiento del mercado es un proceso continuo, sin plazo final. La profundización de ese proceso lleva al perfeccionamiento de la cultura mercadológica de la organización (inteligencia competitiva), contribuyendo a la formulación de estrategias más adecuadas y a una mejor relación del operador designado con todos los agentes que influyen en su resultado.

Para que se conozcan las características cuantitativas (volúmenes físicos y valores) y cualitativas del mercado postal de cada país se presenta a continuación una orientación básica. Esta orientación es apenas una referencia, debiendo ser eventualmente adaptada a las características específicas del país.

### Paso 1 – Delimitación de los rubros de negocios

Los servicios actuales del operador designado existen para satisfacer las necesidades de los consumidores. Esas necesidades se refieren básicamente a:

- Comunicación
- Traslado físico de bienes
- Transacciones financieras
- Venta de otros productos afines a las actividades postales

La adición de atributos y características específicas a esas necesidades básicas define la creación por parte del operador designado de servicios y productos. De esta forma, la necesidad de comunicación puede ser satisfecha tanto por una carta, un impreso, un envío EMS o inclusive por un paquete. Aunque la necesidad básica sea la misma, cada uno de esos servicios, con sus características y atributos, satisface a grupos de consumidores diferentes, que pueden ser catalogados en segmentos o sub segmentos. Estas categorías, llamadas rubros de negocios, facilitan las relaciones con cada mercado.

### 2.1.1

#### *Conocimiento de mercado, necesidades y tendencias*

El mercado postal de cada país tiene características propias influenciadas por la actuación del operador designado y por aspectos económicos, sociales, geográficos, tecnológicos, políticos y legales.

La clara comprensión de esos factores es fundamental para el conocimiento de las necesidades de los consumidores, de las potencialidades de ese mercado, de las condiciones favorables y desfavorables de explotación de los servicios, de las diferencias regionales, de los renglones de negocios y finalmente, de las tendencias con impacto positivo y negativo para el futuro de cada negocio.



En el mercado postal los principales rubros de negocios son los siguientes:

**Mensajes**

Incluye cartas (nacionales e internacionales), tarjetas postales, y cartas registradas (certificadas), además de sobres, aerogramas y productos asociados al segmento (Comunicación)

**Mercadeo directo**

Abarca los impresos de toda índole, los envíos con respuesta comercial y la correspondencia no prioritaria conteniendo otros medios para la divulgación y promoción de actividades de negocios, políticas o humanitarias (Comunicación)

**Encomiendas**

Incluye las encomiendas (paquetes) no prioritarias hasta 30 kg, embalajes, cintas adhesivas, entre otros productos relacionados (Transporte físico de bienes)

**Expreso**

Abarca los servicios urgentes para sobres y paquetes (Puerta a puerta), conocidos como servicios de mensajería tipo Courier nacional e internacional, entre otros productos (Transporte físico de bienes / comunicación)

**Servicios financieros**

Incluye la transferencia de fondos como los giros, pagos y recepciones de cuentas en nombre de terceras personas, entre otros productos postales financieros (Transacciones financieras)

**Filatelia y productos de conveniencia**

Incluye productos, no directamente relacionados con los renglones principales del negocio postal, como son los productos filatélicos y otros productos que pueden ser comercializados en la red postal.

Además de estos rubros de negocios, pueden ser incorporados otros a esa relación principal, como la atención de servicios gubernamentales, la logística integrada, servicios postales electrónicos, etc. De la misma forma, los rubros de negocios pueden ser subdivididos en otros con el fin de comprender mejor los nichos con características similares, según la necesidad.

Sin embargo, se recomienda que ese proceso de mayor descripción de la desagregación de negocios del operador designado, sea realizado en ciclos sucesivos, o sea, primero deben ser buscadas las informaciones de forma más agregada / sintética. Después del dominio del análisis de las informaciones a ese nivel, posteriormente se pasa a un nuevo ciclo de estudios y análisis, cuando pueden ser incorporadas nuevas subdivisiones.

El producto final de esta etapa consiste en la elaboración de un cuadro, como se muestra en el ejemplo señalado a continuación, conteniendo las clases de negocios aplicables al país, los productos y servicios pertenecientes a cada rubro de negocio

y la conceptualización de cada producto o servicio considerado. Debe destacarse que siempre que sea posible, se deben utilizar terminologías con equivalencia en el mercado. Por ejemplo, giro postal equivale a transferencia de fondos, cuando se considera la terminología bancaria. Este cuidado va a facilitar la obtención de informaciones de los competidores que deberán ser desarrolladas en los Pasos 8 y 9.

Clase de negocio	Productos y servicios	Concepto
Mensaje	Cartas Nacionales	Correspondencia de carácter personal y actual hasta 2 Kg
	Cartas Internacionales	.....
	.....	.....
Mercadeo directo	Impreso	.....
	Porte Pagado	.....
	.....	.....
.....	.....	.....

El conjunto formado por los productos y servicios de este cuadro debe representar, como mínimo, el 80% del valor calculado del mercado en estudio. De la misma forma, los productos y servicios actualmente comercializados por el operador oficial que representen como mínimo, el 80% de sus ingresos deben estar indicados en el cuadro.

**Paso 2 – Delimitación de las clases de consumidores**

El mercado postal es dividido en dos grandes bloques principales. El primero es formado por las personas físicas que demandan servicios y productos básicamente a través de la red de oficinas postales. Esta categoría de consumidores define el segmento minorista, que puede ser subdividido en subcategorías de acuerdo con los niveles de ingresos de la población del mercado. Esta subdivisión sólo debe ser introducida si el segmento de mercado fuera sensible a los ingresos. Por ejemplo, en el mercado de mensajes puede ser necesario conocer los niveles de ingresos que más utilizan determinado producto, con miras a diseñar estrategias comerciales más adecuadas. Esas subcategorías no deben ser establecidas de forma aleatoria.

Siempre que sea posible se deben utilizar niveles definidos por los Institutos oficiales del país, con el objeto de facilitar el cruce de estadísticas y el análisis de los resultados. Se sugiere que en el primer estudio de mercado desarrollado se trabaje apenas con la categoría genérica de minorista, persona física o individuos, evolucionando en ciclos posteriores.



El segundo bloque está formado por las personas jurídicas que demandan servicios y productos tanto por medio de oficinas postales como por medio de unidades o formas especiales de atención.

Esta categoría de consumidores define el segmento de mayorista, que puede ser subdividido en subcategorías de acuerdo con el sector empresarial institucional al que pertenecen. El límite de esa subdivisión va a depender del enfoque que se pretenda dar a cada nicho específico del mercado. Por ejemplo, las subdivisiones del segmento de cartas no serán necesariamente iguales a las del segmento de encomiendas, ya que las empresas de energía eléctrica son fuertes demandantes de servicios de mensajes, pero utilizan poco los servicios de encomiendas. De la misma forma, en el segmento de mensajes puede ser necesario subdividir el conjunto formado por instituciones financieras en bancos, administradores de tarjeta de crédito, empresas aseguradoras, fondos de pensiones y agencias de cobro. Siempre que sea posible se deben usar divisiones de sectores empresariales / institucionales consagradas por Institutos oficiales de investigación o empresas de investigación de mercado que actúan en el país.

Se sugiere que en el primer estudio de mercado desarrollado se trabaje apenas con las categorías de consumidores colocadas a continuación. Esas categorías deben ser ajustadas a la realidad del país y a la clase de negocio en estudio (mensajes, mercadeo directo, encomiendas, expreso, servicios financieros, filatelia y servicios de conveniencia), detallando o agrupando las divisiones propuestas.

<b>Servicios Públicos</b>	Empresas de Energía Eléctrica
	Empresas de Agua y Alcantarillado
	Empresas proveedoras de gas
	Empresas de Telefonía Fija
	Empresas de Telefonía Móvil
<b>Otras de Servicios Públicos</b>	Empresas de TV por Cable
<b>Instituciones Financieras</b>	Telefonía móvil, Localizador Electrónico, etc.
	Bancos
	Administradores de Tarjeta de Crédito
<b>Otras Instituciones Financieras</b>	Compañías Aseguradoras, Fondos de Pensiones
	Corredoras de Valores, Agencias de Cobro, etc
<b>Instituciones Públicas y Afines</b> (no encuadradas en las categorías anteriores)	Caja de Seguro Social
	Órganos de Justicia y Notarías
	Órganos del Poder Legislativo y Partidos Políticos
	Órganos de los Gobiernos (Nacional, Provincial y Local)
<b>Otros</b>	Órganos de tránsito
	Policías
	Otros no encuadrados en las categorías anteriores

### Paso 3 – División de las regiones de mercado

Además de establecer los rubros de negocios (Paso 1) y las categorías de consumidores (Paso 2), es necesario, también, definir las regiones de mercado que deberán ser estudiadas.

Esto es importante, por ejemplo, cuando se vaya a evaluar el comportamiento de los competidores con relación al operador designado, qué regiones son más fuertes, en qué servicios y para qué tipo de clientes.

Esas regiones pueden estar representadas por provincias / departamentos o ciudades, dependiendo del grado de concentración de la demanda de servicios y productos.

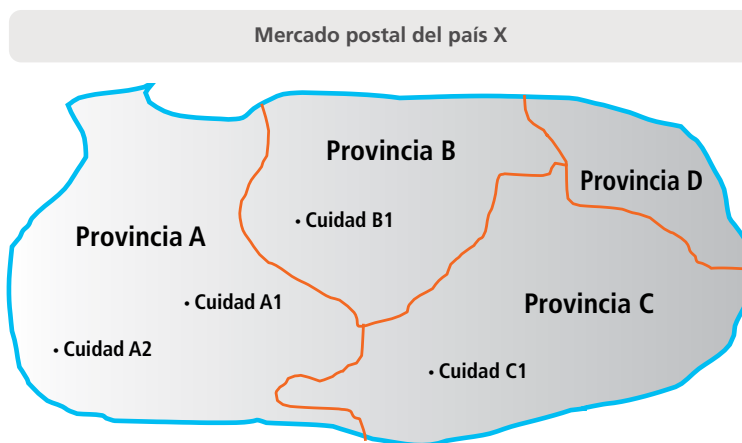
Las regiones más representativas deben ser detalladas hasta el nivel mínimo de ciudad, mientras que las poco representativas deben ser agrupadas, juntándose, si fuera necesario, más de una provincia / departamento en un sólo bloque. No existe una regla determinada para el establecimiento de cantidades de regiones.

Sin embargo, generalmente, se debe buscar el conjunto de regiones de mercado que concentra más del 80% de los ingresos totales (todos los segmentos).

El cuadro que se presenta a continuación ilustra cómo pueden estar definidos los bloques y cuándo resulta interesante dividir una determinada región.

El mercado internacional se debe considerar como una región aparte, pudiendo ser subdividido por bloques de países de acuerdo con la necesidad.

Como esa definición antecede a los estudios de campo, debe partirse del principio de que los ingresos recibidos por el operador designado con la venta de sus servicios y productos, corresponde al potencial de cada región. Sin embargo, en



Región de mercado	Provincia o departamento	Ciudad	Ingresos de depósito	Porcentaje en la provincia o departamento	Porcentaje total acumulado
<b>1</b>	<b>A</b>	A1	55.000	55,0%	16,2%
		A2	30.000	30,0%	25,0%
		A3	10.000	10,0%	27,9%
		Otras	5.000	5,0%	29,4%
<b>Subtotal 1</b>			<b>100.000</b>	<b>100%</b>	<b>29,4%</b>
<b>2</b>	<b>B</b>	B1	110.000	55,0%	61,8%
		B2	68.000	34,0%	81,8%
		B3	20.000	10,0%	87,6%
		Otras	2.000	1,0%	88,2%
<b>Subtotal 2</b>			<b>200.000</b>	<b>100%</b>	<b>88,2%</b>
<b>3</b>	<b>C e D</b>	C1	15.000	37,5%	92,6%
		C2	10.000	25,0%	95,6%
		D1	10.000	25,0%	98,5%
		Otras	5.000	12,5%	100,0%
<b>Subtotal 3</b>			<b>40.000</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total General</b>			<b>340.000</b>		

caso de que se cuente con datos del potencial de mercado de cada provincia (Producto interno bruto u otro índice que defina el tamaño relativo de la economía de cada provincia), se debe utilizar esa información en sustitución de los ingresos, ya que ésta es resultado de la mayor o menor eficiencia del operador designado en explotar determinado mercado. Para el ejemplo, considerando la eventual dificultad en la obtención de esos indicadores externos, se adoptó el ingreso de depósito como parámetro.

Como puede ser observado en el ejemplo presentado, el país X tiene 4 provincias. La provincia B presenta la mayor concentración de ingresos. Las provincias A y B, juntas representan el 88,2% del "mercado" del país X. Las ciudades B1, B2 y A1, en este orden, por su expresión justifican la creación de regiones de mercado específicas, destacándose de la región a la que pertenecen.

#### Paso 4 – Caracterización de la oferta (Competencia)

El Paso 4 se refiere a la caracterización de la oferta en el mercado, buscando la respuesta para las siguientes preguntas principales:

- ¿Qué operadores privados actúan en el país?
- ¿Cuáles son sus ingresos anuales? ¿Existe balance contable publicado o disponible?
- ¿En qué rubros de negocios actúan?
- ¿Qué productos ofrecen?
- ¿Cuáles son las regiones de actuación?
- ¿Cuáles son sus principales clientes?
- ¿Qué servicios son utilizados por esos clientes y en qué cantidad?
- ¿Cuál es el tamaño y la ubicación de su estructura de atención?
- ¿Qué infraestructura de transporte y distribución posee (cuál es su capacidad diaria de distribución, con cuántos empleados cuenta, cuántos vehículos poseen)?
- ¿Cuáles son los planes de expansión e inversión en el mercado en estudio?

Además de eso, en relación con los servicios y productos ofrecidos, es necesario encontrar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es su estructura de precios?
- ¿Qué ventajas o desventajas comparativas tienen sus servicios y productos, en relación con los servicios o productos equivalentes ofrecidos por el operador designado?
- ¿Cuáles son los plazos prometidos a los clientes para los diversos servicios?

Esas informaciones deben ser consolidadas por rubros de negocios, clases de consumidores y región, con el objeto de facilitar el análisis. Es importante estar atento también a la competencia indirecta representada por los productos y servicios sustitutos, así como a la estructura propia montada por las empresas para la ejecución de servicios equivalentes a los ofrecidos por el operador designado.

## Paso 5 – Caracterización de los atributos de los servicios

Paralelamente al análisis de la oferta (competencia), desarrollada en el paso 4, es necesario realizar la diagramación de los atributos más importantes para los diversos servicios y productos ofrecidos al mercado, valorizados por los clientes.

Este diagrama, facilita el análisis comparativo suscitado por la cuestión b del segundo bloque del paso 4 "¿Qué ventajas o desventajas comparativas...?" A continuación, se presenta una lista no exhaustiva de atributos que deben ser investigados acerca de los competidores y los clientes. Se pretende, con ello, verificar las lagunas existentes en la oferta de servicios del operador designado, en relación con lo que es valorizado por los clientes y con lo que es ofrecido por los competidores. Esos atributos se deben adecuar a las características y a la dinámica de cada mercado.

Rubro de negocios	Atributos	
<b>Mensajes y mercadeo directo</b>	▶ Imagen, marca o reputación del servicio	
	▶ Precio	
	▶ Rapidez (menor plazo o cumplimiento del plazo de entrega prometido)	
	▶ Regularidad (entrega siempre en el mismo plazo)	
	▶ Seguridad (pérdidas y violaciones)	
	▶ Cobertura del servicio para depósito	
	▶ Cobertura del servicio para la entrega a domicilio	
	▶ Servicios accesorios (registro, rastreo, etc.)	
	▶ Productos complementarios (sobres, tarjetas, etc.)	
	▶ Imagen, marca o reputación del servicio	
	▶ Precio	
	▶ Rapidez (Expreso: menor plazo)	
	▶ Rapidez (Encomiendas: cumplimiento del plazo de entrega prometido)	
	▶ Rapidez (agilidad en el despacho aduanero)	
	▶ Regularidad (entrega siempre en el mismo plazo)	
<b>Encomiendas y Envíos Expresos</b>	▶ Seguridad (pérdidas, daños y violaciones)	
	▶ Informaciones (rastreo)	
	▶ Formas de pago (a crédito, a cobrar, etc.)	
	▶ Seguros de la Mercancía	
	▶ Atención especializada para clientes con contrato	
	▶ Recogida a domicilio	
	▶ Cobertura del servicio para depósito	
	▶ Cobertura del servicio para la entrega a domicilio	
	▶ Productos complementarios (cajas de diversos tamaños y modelos, cintas, etc.)	
	▶ Imagen, marca o reputación del servicio	
	▶ Precio	
	▶ Rapidez (menor plazo)	
	▶ Cobertura del servicio	
	<b>Servicios Financieros</b>	▶ Imagen, marca o reputación del servicio
		▶ Precio
▶ Rapidez (menor plazo)		
▶ Cobertura del servicio		

## Paso 6 – Planificación de las búsquedas de información

En los pasos 1 a 5 se establecieron los parámetros que orientarán el proceso de búsqueda organizada de datos e informaciones en el mercado. En el paso 6 se presentan las herramientas que se deben preparar para la ejecución de los estudios internos y externos que se realizarán.

Para esto es fundamental:

- Definir un equipo de empleados para apoyar los trabajos de búsqueda de datos
- Definir la forma de ejecución de las búsquedas (equipo interno o empresa contratada)
- Definir las fuentes de información para cada ítem investigado (interna, externa de campo o secundarias)
- Definir el plan de muestras de los diversos estudios que serán realizados, conteniendo, entre otras informaciones, el cronograma, la forma (entrevista, cuestionario, conteo, etc.), los locales de recogida y los responsables
- Elaborar los itinerarios y cuestionarios de entrevistas, de los formularios de recogida, de los manuales de procedimiento de investigación y de los materiales adicionales de apoyo
- Definir los softwares que serán utilizados para el procesamiento de los datos obtenidos
- Definir los informes de salida que serán elaborados a partir de los datos obtenidos

## Paso 7 – Ejecución de las búsquedas internas

Como principal agente del mercado postal, se deben recoger varias informaciones en las unidades del propio Operador designado. Tales informaciones incluyen los siguientes puntos:

- Comportamiento de los volúmenes y de los ingresos de los productos y servicios indicados en las diversas clases de negocios definidas (como mínimo de los últimos 5 años)
- Tarifas y precios practicados para los productos y servicios indicados en las diversas clases de negocios definidas en el paso 1
- Distribución de los volúmenes y de los ingresos por peso y/o valor
- Distribución de los volúmenes (depósito y entrega) y de los ingresos en cada una de las regiones de mercado definida en el paso 3
- Distribución de los volúmenes intercambiados entre las regiones de mercado, definidas en el paso 3
- Distribución de los volúmenes y de los ingresos de cada una de las clases de consumidores definida en el paso 2, por clase de negocio
- Distribución de la red de atención en las ciudades que componen las regiones de mercado
- Evaluación cualitativa de los atributos indicados en el paso 5, para cada servicio o producto

En la medida en que se evolucione en el proceso de conocimiento del mercado, pueden ser necesarias otras informaciones y búsquedas internas.

## Paso 8 – Recolección e investigación de fuentes secundarias

En el paso 7 fueron reunidas informaciones internas, bajo el dominio del operador designado. Sin embargo, para que se tenga una idea más completa del gran mapa que constituye el mercado postal, es necesario conocer las informaciones de los otros operadores, en la mayoría de los casos, no disponibles de forma directa.

Para esto, es necesario que se acuda a diversas fuentes, llamadas secundarias, algunas de ellas indicadas a continuación:

- Estadísticas oficiales con la población de cada ciudad / región de mercado, distribución de los ingresos per cápita, cantidad de residencias, empresas y PIB por sector económico, escuelas, hospitales, bancos, etc.
- Publicaciones anuales con el desempeño y la importancia relativa de las principales empresas del país, en su sector económico
- Presupuesto de las instituciones públicas, en especial en el ítem referente a los servicios postales y similares
- Balances contables publicados, con el objeto de conocer el nivel de ingresos de cada uno de los operadores
- Cantidad de consumidores de agua, alcantarillado y energía eléctrica. Cantidad de clientes / suscriptores de telefonía fija, telefonía móvil, TV por cable, etc.
- Cantidad de cuentas corrientes activas, tarjetas de crédito vigentes, cuentas de fondos de pensiones, etc.
- Piezas publicitarias y de promoción de empresas especializadas en mercado
- Tablas de tarifas. Sitios en el Internet y publicaciones institucionales de los operadores que actúan en el mercado postal

Obviamente la lista anterior no es exhaustiva y pretende únicamente señalar que es posible buscar informaciones sobre el mercado de forma indirecta, por medio de comparaciones y extrapolaciones.

Otras fuentes e indicadores pueden ser utilizados para complementar análisis y cálculos del valor y de los volúmenes de cada mercado. Sucesivos refinamientos, sumados a investigaciones de campo, seguramente pueden proporcionar informaciones valiosas para el propósito deseado.

## Paso 9 – Ejecución de las investigaciones de campo

Las investigaciones de campo deben ser utilizadas dando prioridad, aunque no de forma exclusiva, a la obtención de informaciones cualitativas sobre el comportamiento de los consumidores y de los competidores, revelando nuevas tendencias en sus hábitos, preferencias, estrategias y actitudes.

Pueden ser ejecutadas por observación directa, entrevistas individuales o en grupo, cuestionarios por teléfono o enviados por el correo o por correo electrónico.

Las investigaciones, cuando son estructuradas para la obtención de opinión, tienen como objetivo evaluar los diversos aspectos de las relaciones de los operadores con sus clientes – persona física y persona jurídica, permitiendo conocer el grado de importancia de los diversos aspectos valorados en el contacto con la organización. Los atributos colocados en el paso 5 deben ser verificados en estas investigaciones, con el objeto de ampliar o reducir la importancia relativa de las lagunas identificadas en la prestación de los servicios por parte del operador designado en comparación con los demás operadores.

Aunque menos utilizadas para ese objetivo, las investigaciones de campo pueden ser utilizadas para obtener datos e informaciones sobre los volúmenes y valores por la entidad analizada en la utilización de los diversos servicios y productos que pertenecen a cada clase de negocios relacionada en el paso 1. Para eso es necesario tener en cuenta el tamaño de la muestra y la correcta selección del entrevistado para el suministro de esa información. Con los volúmenes y valores recogidos, basta calcularlos para el sector económico al que pertenece la entidad entrevistada por medio de indicadores macroeconómicos reunidos en el paso 8.

## Paso 10 – Consolidación de las informaciones obtenidas

Después de la ejecución completa de los pasos anteriores, los datos recogidos deben ser organizados en cuadros y tablas, probando la consistencia de los números e informaciones cualitativas, por medio de cruzamientos y comprobaciones adicionales a las informaciones.

A continuación, se presentan algunos modelos generales de tablas elaboradas a partir de los estudios realizados. Por una cuestión didáctica, están subdivididas en tres bloques. Tamaño del mercado, precios, cobertura de atención y comparación competitiva.

## Paso 10.1. Tamaño de mercado

**TABLA 1 – Tamaño del mercado por clase de negocios**

Clase de negocios	Volumen anual (Q)	%	Valor anual (USD)	%	Participación en el volumen de mercado (%)	Participación en el valor de mercado (%)
Mensajes						
Mercadeo directo						
Encomiendas						
Expresos						
Servicios financieros						
Filatelia y productos						
<b>Total</b>						

En la tabla anterior está consolidado el cálculo del tamaño del mercado postal en las dimensiones de cantidad (objetos, productos o transacciones) y valor, así como la participación del operador designado en relación con el total.

Esta tabla es el resultado de la suma de los estudios parciales realizados con todos los operadores en todas las clases de negocios y regiones de mercado. Para un análisis más detallado, esa tabla se debe desagregar por operador, por clase de consumidor, por productos y servicios o por región de mercado.

**TABLA 2 – Tamaño del mercado por clase de consumidores**

Clase de Consumidores	Volumen anual (Q)	%	Valor anual (USD)	%	Participación en el volumen de mercado (%)	Participación en el valor de mercado (%)
Minorista						
Persona física						
Mayorista						
Servicios públicos						
Instituciones financieras						
Instituciones públicas						
Otros						
<b>Total</b>						

Para un análisis más detallado esta tabla se debe desagregar por operador, por clase de negocios, por productos y servicios o por región de mercado. Como ya fue citado, los consumidores Personas físicas pueden ser subdivididos por nivel de ingresos.

**TABLA 3 – Tamaño del mercado por región**

Regiones de mercados	Volumen anual (Q)		Valor anual (USD)		Participación en el volumen de mercado (%)		Participación en el valor de mercado (%)	
		%		%		%		%
Región 1								
Región 2								
Región 3								
Región 4								
.....								
Región n								
<b>Total</b>								

Para un análisis más detallado esa tabla se debe descomponer por operador, por clase de consumidores, por productos y servicios o por clases de negocios. Otros países deben ser considerados como una o más regiones de mercado.

## Paso 10.2. Precios

**TABLA 4 – Precios comparativos por operador**

Clases de Negocios / Productos	Operadores – Precio medio			
	A	B	C	D
Mensajes				
Carta nacional				
Carta internacional				
.....				
<b>Mercadeo directo</b>				
Encomiendas				
.....				
.....				
Expresos				
.....				
<b>Servicios financieros</b>				
.....				
<b>Filatelía y productos</b>				
.....				

Debe recordarse que el análisis de la comparación de precios debe estar asociado siempre al valor entregado al cliente, señalada en la Tabla 6, o sea, un precio más bajo no significa, en principio, una ventaja competitiva, a no ser que las características y atributos ofrecidos a los clientes sean equivalentes.

## Paso 10.3. Cobertura de atención

**TABLA 5 – Cobertura de atención**

Regiones de mercados	Operadores – Cantidad de puntos de atención			
	A	B	C	D
Región 1				
Región 2				
Región 3				
Región 4				
.....				
Región n				
<b>Total</b>				

## Paso 10.4. Comparativo de competencia

**TABLA 6 – Ventajas y desventajas comparativas**

Operador	CLASE DE NEGOCIO: Mensajes		
	PRODUCTO/SERVICIO: Carta nacional		
	Servicio equivalente	Ventaja	Desventaja
A			
B			
C			
.....			

En las columnas Ventajas / Desventajas se debe evaluar la posición de los operadores en relación con los atributos obtenidos en el paso 5 y el Producto / Servicio considerado. En el paso 11 esta comparación debe ser confrontada con las preferencias de los consumidores, obtenidas en las investigaciones de campo indicadas en el paso 9, con el objeto de dar la dimensión apropiada a las ventajas y desventajas obtenidas.

## Paso 11 – Análisis de las Informaciones

En este paso, el análisis tiene como objetivo añadir juicio de valor a las informaciones consolidadas, realizando las debidas combinaciones, cruzamientos y evaluaciones que agreguen conclusiones preliminares en relación con los estudios realizados.

Es el momento de analizar oportunidades, amenazas, puntos fuertes y débiles que faciliten la construcción de estrategias adecuadas para la reorientación del operador designado.

En esta etapa se debe destacar, por ejemplo, los rubros de negocio de mayor o menor valor, los competidores con mejor o peor colocación, las regiones más y menos atractivas, las características y atributos de productos y servicios más o menos valorados por los clientes, las clases de clientes que más o menos consumen determinado servicio, las barreras mercadológicas para el aumento de la participación de mercado por parte del operador designado.

### 2.1.2

#### Reglamentación de los servicios postales en el mercado

El segundo tema que será investigado en la construcción del diagnóstico estratégico, a partir del cual será diseñado el proceso de transformación del operador designado, es el análisis de la legislación a la que está sometido, especialmente la que se refiere a la reglamentación de los servicios postales en el mercado en estudio.

En este sentido, se debe elaborar un inventario inicial con miras a realizar el diagrama de los dispositivos existentes, separando los temas centrales de aquellos relacionados con la mayor o menor libertad del operador designado, en la gestión eficiente y eficaz de los medios que permitirán cumplir su misión ante la sociedad.

Con posterioridad a la recopilación de la legislación existente, la etapa siguiente incluye la reflexión sobre la situación del operador designado ante cada dispositivo, de forma comparativa con los demás operadores que actúan en el mercado. Esa reflexión tiene como objetivo identificar las condiciones favorables y desfavorables presentes en la estructura jurídica del mercado postal, de manera que, en la fase de planificación, sea posible la construcción de estrategias adecuadas.

En los temas centrales se deben evaluar los siguientes puntos relacionados con el mercado postal:

- ¿Cuál es el alcance de la regulación del sector?
- ¿Qué operadores están incluidos o excluidos en esa regulación?
- ¿El ingreso de nuevos operadores está condicionado a autorización, registro previo u otro procedimiento?
- ¿Existe una definición clara del Servicio Postal Universal?
- ¿Existe la separación de las funciones de regulación del sector y de operación del Servicio Postal Universal?
- ¿En caso de existir un área reservada para explotación exclusiva por parte del operador designado? ¿Es clara la definición?
- ¿Existen restricciones legales para la actuación del Operador designado en algún tipo de clase de negocio o servicio?
- ¿Existen compensaciones adicionales por parte del Estado por la obligación del operador designado de prestar el Servicio Universal?
- ¿Existe alguna reglamentación que defina los derechos de los clientes y las responsabilidades de los operadores en relación con esos derechos?
- ¿Los mecanismos legales definidos vienen siendo aplicados y/o respetados en la práctica?

#### Temas centrales y temas relacionados





En relación con la organización, subordinación y poderes del designado:

- ¿La propiedad es pública o privada?
- ¿Con relación a la naturaleza jurídica, el operador designado es un departamento ministerial, una empresa pública, una sociedad anónima de control estatal o una sociedad anónima de control privado?
- ¿Cuál es el ministerio de tutela de los servicios postales? ¿Hay algún tipo de vinculación?
- ¿Cómo se establecen y quién aprueba los precios de los servicios prestados por el operador designado?
- ¿Cuáles son las entidades beneficiadas con franquía postal?
- ¿Cómo y quién aprueba las políticas y los planes de inversión del operador designado?
- ¿La relación laboral con los empleados del operador designado es la misma que la se aplica en el sector privado?
- ¿A qué reglas se somete el operador designado en asuntos como remuneración, contrataciones y despidos de personal y régimen disciplinario?
- ¿Existe autonomía presupuestaria y financiera en la gestión de los ingresos y gastos del operador designado?
- ¿A qué reglas se somete el operador designado en asuntos como compra y contratación de bienes y servicios?
- ¿El régimen aduanero aplicable al operador designado es equivalente al adoptado para los demás operadores que actúan en el sector?

Además de estas cuestiones, se deben investigar otras con el objetivo de identificar las oportunidades y las barreras reglamentarias que perjudican la actuación del operador designado y el desarrollo del mercado.

### 2.1.3

#### *La capacidad competitiva del operador designado*

La tercera fase del diagnóstico estratégico incluye la evaluación de la capacidad competitiva del operador designado frente al mercado, a las necesidades de los clientes, a las tendencias previstas y al ambiente legal existente.

Varias preguntas tienen que ser respondidas en este proceso:

- ¿El operador designado ofrece servicios y productos de acuerdo con las necesidades de los clientes y compatibles con los que son ofrecidos por los demás operadores?
- ¿La cobertura geográfica de los servicios de atención y distribución domiciliaria abarca qué porcentaje de la población?

- ¿Cuáles son las condiciones de la infraestructura postal para la prestación de los servicios, consideradas allí las instalaciones, los equipos y la tecnología empleada? ¿La capacidad existente es compatible con la demanda?
- ¿Cuáles son los niveles de calidad y productividad alcanzados?
- ¿El sistema de recursos humanos ofrece empleados, para fines de gerencia y ejecución, en cantidad y localización compatible con la demanda? ¿Esos empleados tienen condiciones de motivación, capacitación y desarrollo para producir más y mejor?

En ese sentido, es necesario cumplir un itinerario, presentado a continuación, con el objeto de colocar al operador designado en relación con el contexto mercadológico y legal, analizado. Ese itinerario es indicativo, y se debe adaptar en función de la realidad del país.

#### **Paso 1 – Desempeño de los servicios y productos ofrecidos**

Se trata de obtener información de cada Producto / Servicio sobre:

- Concepción y descripción resumida del funcionamiento (atención, operación y pago)
- Niveles de calidad prometidos al mercado
- Nivel actual de calidad alcanzado
- Volúmenes comercializados e ingresos obtenidos como mínimo para los cinco años anteriores
- Participación en los ingresos totales para los cinco períodos anteriores
- Crecimiento medio anual verificado en el período anterior
- Precio medio y por modalidad (banda de precio de mayor utilización)
- Barreras comerciales, operativas y tecnológicas específicas que eventualmente impidan la expansión de la venta del producto o servicio
- Regiones de mercado con mayor demanda
- Principales clientes

El conjunto formado por los Productos y Servicios actualmente comercializados por evaluados aquí, debe representar, como mínimo, el 80% de sus ingresos.

Se deben extraer los puntos fuertes y puntos débiles que se requiere trabajar en la fase de planificación.

## Paso 2 – Infraestructura de atención y Operación de los servicios y productos

Se trata de obtener información sobre la infraestructura de atención, de clasificación, de transporte y de distribución del operador designado, incluyendo sus condiciones físicas y tecnológicas actuales, su distribución geográfica y su capacidad de atención de la demanda existente.

En la atención se deben obtener informaciones que cumplan, como mínimo, los elementos indicados en la Tabla 7.

El indicador “Habitantes por agencia”, resultado de la división de la tercera columna por la segunda, permitirá evaluar el equilibrio de distribución de la red de atención en el territorio cubierto por el operador designado

Se deben evaluar también los horarios de funcionamiento al público, el flujo de clientes por horario, el grado de automatización de la atención y la cantidad y condiciones físicas y tecnológicas de los equipos utilizados en la atención (máquinas de franquear, balanzas, computadoras, ventanillas, cofres, etc.). En la clasificación se deben evaluar las instalaciones utilizadas para el

procesamiento de los objetos, ya sean ellas de clasificación o de transbordo aéreo y de superficie, obteniendo informaciones sobre:

- Área (m<sup>2</sup>)
- Ubicación
- Condiciones ambientales
- Cantidad y condiciones físicas y tecnológicas de los equipos utilizados (manipuladores, carretillas de transporte de carga, sacas, contenedores, mesas, etc.)
- Capacidad diaria de producción por turnos de trabajo
- Horario de funcionamiento
- Existencia y utilización de código postal para la clasificación de los objetos
- Organización
- Principales problemas identificados en esta etapa del proceso

**TABLA 7 – Cobertura geográfica de la red de atención de minoristas**

Grupos de población <sup>(1)</sup> (habitantes)	Cantidad de agencias	Población existente <sup>(1)</sup>				
		Población atendida			Población no atendida	
		Hab.	%	Habitantes por agencia	Hab.	%
Hasta 500						
501 hasta 1.000						
1.001 hasta 2.000						
2.001 hasta 5.000						
5.001 hasta 10.000						
....						
<b>Total</b>						

(1) La población existente debe ser extraída del último censo en el nivel máximo de detalles publicado (ej.: distrito, villa, barrio, etc.) de forma tal que permita la asociación de la agencia con el grupo específico de población a la que sirve.

**TABLA 8 – Cobertura geográfica de la distribución domiciliaria**

Grupos de población <sup>(1)</sup> (habitantes)	Cantidad de carteros o distritos postales	Población existente <sup>(1)</sup>				
		Población atendida			Población no atendida	
		No.		Cantidad por Cartero	No.	
Hasta 500						
501 hasta 1.000						
1.001 hasta 2.000						
2.001 hasta 5.000						
5.001 hasta 10.000						
....						
<b>Total</b>						

(1) El total de residencias existentes debe ser extraído del último censo en el nivel máximo de detalles publicado (ej.: distrito, villa, barrio, etc.) de forma tal que permita la asociación de la cantidad de residencias con el grupo específico de población a la que sirve.

En la distribución se deben obtener informaciones que cumplan, como mínimo, los elementos indicados en la Tabla 8.

El indicador “Cantidad por cartero”, resultado de la división de la tercera columna por la segunda, permitirá evaluar en forma general el equilibrio en la asignación de residencias por cartero en los diversos grupos de población.

En la distribución domiciliaria deben ser evaluadas también:

- La frecuencia de la distribución a domicilio (una vez por semana, dos veces, tres veces, etc.)
- Cantidad y condiciones físicas y tecnológicas de los equipos utilizados (clasificadores, bicicletas, bolsas, uniformes, etc.)
- Los recursos motorizados utilizados
- La capacidad total de distribución diaria
- Existencia y utilización del código postal para la distribución de los objetos
- Localización de las unidades de distribución (existencia o no de unidades exclusivas)
- Nivel de caducidad y devolución de objetos
- Tipos de objetos entregados a domicilio
- Principales problemas identificados en esa etapa del proceso

Se debe obtener también el porcentaje de correspondencia total entregada por modalidad de distribución (domiciliaria, apartados postales y lista de correos), la productividad diaria de cada cartero, así como la cantidad de casillas postales y su distribución por región de mercado o grupo de población (semejante a la Tabla 8).

Para la red de transportes se deben evaluar:

- Los puntos atendidos, los recursos utilizados, la forma de ejecución (propia o contratada a terceras personas) y la capacidad de las redes nacionales regulares de transporte aéreo y terrestre
- La composición de la flota propia (cantidad y tipo de vehículo), fecha de fabricación y empleo (operativo o administrativo)

- Los puntos atendidos, los recursos utilizados, la forma de ejecución (propia o contratada a terceras personas) y la capacidad de la red urbana regular de transporte terrestre utilizada para la recolección y abastecimiento de agencias y la entrega domiciliaria
- Principales problemas identificados en esta etapa del proceso

### Paso 3 – Organización y estructura administrativa

Se trata de evaluar la estructura y la organización interna del operador designado. Las preguntas se deben dirigir al análisis de las estructuras administrativas, central y regional, en lo que se refiere a los siguientes aspectos: funciones y macro actividades, canales de comunicación, proceso de decisión, organigrama y niveles jerárquicos, perfil previsto para la ocupación de los puestos claves, instalaciones físicas y tecnológicas utilizadas. Como resultado del análisis se deben obtener los puntos débiles y puntos fuertes observados.

### Paso 4 – Recursos humanos

Se trata de reunir información sobre la situación de los recursos humanos en el operador designado, especialmente en relación con los siguientes subsistemas:



El primer análisis que deberá ser realizado se refiere a la ubicación del personal y el salario medio, según la Tabla 9, presentada a continuación.

**TABLA 9 – Área de trabajo y salarios**

Regiones e mercado	Atención		Clasificación		Transporte		Distribución		Administración	
	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$
1										
2										
3										
....										
<b>TOTAL</b>										

Q - Cantidad de Empleados | \$ - Salario Medio

Otra tabla importante se refiere a la antigüedad (tiempo de servicio) de los empleados por tipo de cargos existentes, como se muestra en el siguiente ejemplo:

**TABLA 10 – Tiempo de servicio por cargo**

Cargo	Hasta 1 año	De 1 a 5 años	De 5 a 10 años	De 10 a 20 años	Más de 20 años
Cartero					
Dependiente					
....					
<b>TOTAL</b>					

La tabla anterior puede ser complementada con informaciones sobre la composición de la edad y el sexo de los empleados existentes en los diversos cargos.

De la misma forma es importante evaluar el nivel académico de los empleados que ocupan los principales cargos de la organización, como se muestra en la Tabla 11.

**TABLA 11 – Nivel Académico por Cargo**

Cargo	Primaria	Secundaria	Superior
Cartero			
Dependiente			
....			
<b>TOTAL</b>			

También son importantes las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Existe plan de cargos, carreras y remuneraciones específicos para los empleados del operador designado o se utilizan las reglas generales aplicadas a otros órganos del gobierno?
- ¿Cómo es el proceso de reclutamiento y selección de empleados para el operador designado?
- ¿Ese proceso es conducido internamente o en él participa algún órgano externo?
- ¿Qué beneficios adicionales son concedidos a los trabajadores del Operador designado?
- ¿Cuál es el tiempo de jubilación aplicado a las diversas categorías de empleados en el operador designado?
- ¿Cuál es la jornada de trabajo semanal de los empleados del Operador designado?
- ¿Existen jornadas de trabajo diferenciadas? ¿Cuáles son y a qué cargos se aplican?

Los procesos de capacitación:

- ¿Abarcan a todos los empleados?
- ¿Son realizados con qué frecuencia?
- ¿Existen recursos presupuestarios anuales específicos para este fin? ¿Cuánto?
- ¿Son realizados por medio de estructura propia o tercerizada?
- ¿Hay procesos implantados de evaluación individual del desempeño?
- ¿El clima organizativo es favorable para el desarrollo de la autoestima y la productividad de los empleados? ¿Existe investigación regular sobre esa variable?

De acuerdo con las características del país, se deben desarrollar otros estudios con el objeto de demostrar puntos fuertes y débiles presentes en la operación de los servicios.

## 2.1.4

### Los resultados económicos

El objetivo económico de cualquier actividad empresarial es el lucro. En el caso de las empresas privadas la ganancia significa la satisfacción de sus dueños o accionistas. En el caso de las empresas propiedad del Estado, han surgido como resultado de una política pública, y en lo general los beneficios económicos no son explícitamente buscados, aunque sean fundamentales para el financiamiento de inversiones asociadas a la modernización y a la expansión de los servicios.

En las organizaciones postales, en varios casos estructuradas en Departamentos pertenecientes a las estructuras del gobierno central o ministerios, el objetivo económico presente es casi siempre el "mantener los gastos dentro de los límites presupuestarios autorizados". Ese objetivo, aunque no sea explícitamente declarado, lleva al descuido de los ingresos y lo que es peor, a su posterior deterioro.

En este contexto el Estado está obligado a financiar el mantenimiento de las operaciones, intensificar los controles presupuestarios y reducir las inversiones o suprimirlas, transformando a estos operadores designados en entidades frágiles desde el punto de vista mercadológico y operativo.

Con el objeto de caracterizar ese cuadro con las particularidades del país, es necesario demostrar la relación del operador designado con los órganos gubernamentales que participan en su gestión económico- financiera. En ese sentido se deben responder las siguientes preguntas referentes al grado de autonomía del operador designado en esta materia:

- ¿El operador designado cuenta con presupuesto específico o está incluido en el presupuesto de otra institución?
- ¿Los recursos propios, constituidos por ingresos de ventas y de cuentas internacionales, son destinados directamente al operador designado o son depositados en Cuenta Única del Estado?

- ¿Qué órgano gubernamental aprueba el presupuesto del Operador designado?
- ¿La autorización de gastos referente al presupuesto aprobado es anual, mensual o es individual, o sea, en cada contratación?
- ¿Es realizado algún tipo de aporte gubernamental para el financiamiento de los gastos de mantenimiento de las operaciones y de inversiones?
- ¿El operador designado está incluido en algún plan de desarrollo o de inversiones del gobierno?
- ¿Las prácticas contables adoptadas por el operador designado son equivalentes a las adoptadas por las demás empresas privadas?
- ¿El Plan de Cuentas que fue elaborado específicamente para el operador designado es el mismo adoptado por el gobierno para todas las instituciones públicas?
- ¿Los Activos Fijos están registrados en el patrimonio del operador designado forman parte del balance patrimonial de otro órgano?

#### 2.1.4.1

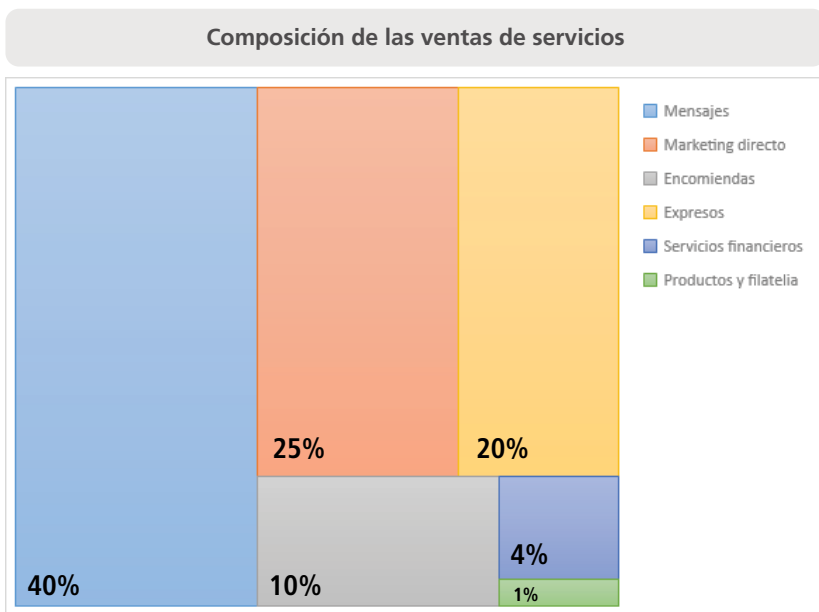
### Desempeño económico-financiero

Respondidas estas cuestiones el paso siguiente consiste en consolidar el desempeño económico verificado en los últimos 5 años.

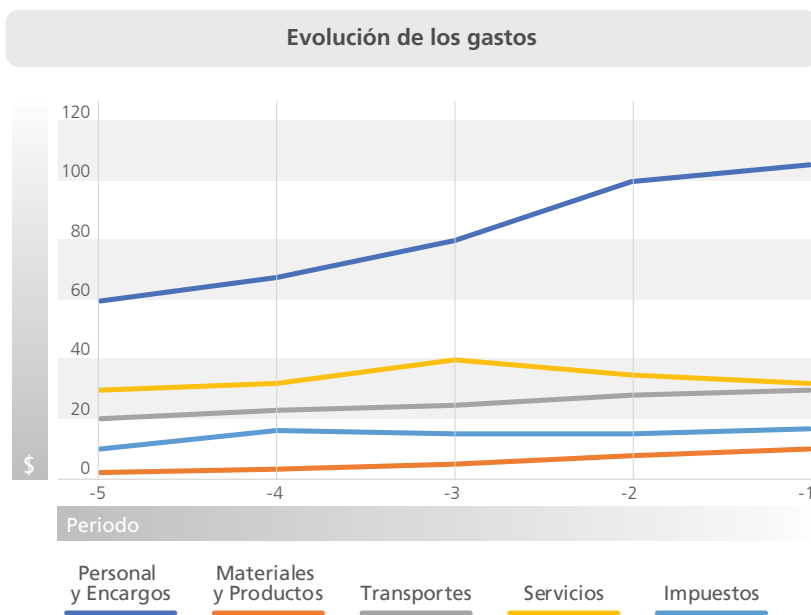
**TABLA 12 - Desempeño económico**

ELEMENTOS	Período				
	Año 5	Año 4	Año 3	Año 2	Año 1
<b>INGRESOS</b>					
• Ventas de Servicios					
• Mensajes					
• Mercadeo directo					
• Encomiendas					
• Expresos					
• Servicios financieros					
• Productos y filatelia					
Cuentas internacionales					
Otras					
Aportes gubernamentales					
<b>GASTOS</b>					
• Personal y tributos					
• Salarios					
• Beneficios Sociales					
• Materiales y productos					
• Combustibles					
• Otros materiales					
• Transportes					
• Nacional					
• Internacional					
Servicios					
Impuestos					
Inversiones					
• Inmuebles					
• Equipos					
<b>RESULTADO</b>					

Los datos reunidos en la Tabla 12 permiten la elaboración de diversos análisis relacionados no sólo con la composición de los ingresos y gastos, sino también con el comportamiento a lo largo del período analizado, como se ejemplifica a continuación:



En este tipo de gráfico tanto puede ser representada la composición de los Ingresos o gastos como el análisis detallado de algún subgrupo perteneciente a esos dos bloques. El análisis permite identificar qué grupos de ingresos o de gastos contribuyen más o menos para el resultado total en orden de importancia, existiendo la posibilidad de evaluar esa participación en períodos diferentes.



Este tipo de gráfico es más apropiado para representar la evolución de ingresos o de gastos en determinado período, facilitando la evaluación de los ítems crecientes, estables y decrecientes.

Además de éstas, muchas otras informaciones y conclusiones se pueden extraer de esa fuente, tales como el comportamiento y la composición de las inversiones, de los aportes gubernamentales y de los resultados anuales.

Otra fuente bastante útil son los estados financieros (principalmente el balance patrimonial y la demostración del resultado del ejercicio) que permiten el llamado "Análisis de balances". Estos análisis sólo pueden ser elaborados si el operador designado cuenta con patrimonio propio, con autonomía en la gestión de los recursos económicos.

El análisis del balance es de hecho un poderoso instrumento de investigación que permite analizar la salud económico-financiera del operador designado, en el pasado y en el presente, y permite la proyección de ese resultado para el futuro. Permite el conocimiento objetivo de los efectos de la administración realizada por los gerentes y permite medir el volumen de los recursos libres o patrimonio líquido.

Efectivamente, los conceptos extraídos del análisis del balance son eminentemente temporales, pues están inevitablemente vinculados al resultado de la empresa en determinado período. Se impone, entonces, la aplicación de los instrumentos de análisis en diferentes ejercicios financieros consecutivos, normalmente de tres a cinco períodos. Eso permite verificar la presencia de regularidad en la situación analizada, autorizando, en caso afirmativo, la proyección del resultado para un momento futuro.

El análisis de balances es realizado por medio de coeficientes, siendo 3 de los principales grupos los siguientes:

- Liquidez**  
 Liquidez inmediata (Disponibilidades sobre pasivo circulante, donde disponibilidad es igual a Caja + Bancos + Aplicaciones de liquidez Inmediata)  
 Liquidez corriente (Activo Circulante sobre Pasivo Circulante)  
 Liquidez general (Activo Circulante más Realizable a Largo Plazo sobre Pasivo Circulante más Exigible a Largo Plazo)
- Estructura o seguridad**  
 Grado de endeudamiento (Exigible Total sobre el Patrimonio Líquido, donde el Exigible Total es igual al Pasivo Circulante más el Exigible de Largo Plazo)  
 Grado de Inmovilización (Activo Permanente sobre Activo Total)
- Rentabilidad**  
 Poder de ganancia de la empresa (Ganancia Operativa sobre Activo Operativo)  
 Ganancia sobre ventas (Ganancia Operativa Líquida sobre Ingresos Operativos Brutos)

Otros innumerables coeficientes se pueden añadir al análisis, dependiendo de la situación específica del país y del nivel de análisis requerido. Una empresa puede presentar una excelente situación económica con alta participación de capitales propios y sin embargo, en determinado momento, no contar con recursos suficientes para la liquidación de sus compromisos.

Este último aspecto – suficiencia o no de recursos para el pago de las obligaciones – es el que caracteriza la situación financiera de la empresa, o su capacidad de pago. Los coeficientes de liquidez ya presentados permiten evaluar la capacidad de pago del operador designado.

## 2.1.5

### *Experiencias de otros operadores*

Otro punto importante que deberá ser investigado en esta fase de diagnóstico se refiere a la comparación del operador designado con los operadores designados de otros países que reúnan características semejantes principalmente en relación con aspectos geográficos, sociales y culturales.

Esa comparación permitirá reconocer de forma adicional, los análisis ya realizados, experiencias exitosas o desafortunadas, causas y efectos de la aplicación de esas experiencias, fallas o virtudes en la concepción o implantación de determinadas estrategias.

Es obvio que, dependiendo del tema, puede ser necesario acudir a Operadores designados bastante diferentes para que sea posible identificar referencias de excelencia, muchas veces no presentes en países próximos o semejantes. Casos como tecnología, reformas legales, entre otros, exigen muchas veces abstracciones que parten de modelos más sofisticados, pero que necesariamente se deben adaptar a las condiciones locales de tamaño de mercado, cultura, situación económica, etc.

Como ejemplos de esas comparaciones se puede señalar:

#### **¿Qué condiciones presentes en el país X lo llevan a alcanzar resultados superiores al operador designado?**

- en términos de productividad
- en términos de calidad
- en términos de resultados económicos

Es importante destacar que conviene buscar las mejores prácticas cuando se buscan referencias de excelencia.

En este punto se concluye la etapa de diagnóstico, cuyo objetivo es reconocer la situación actual del operador designado, con relación a su ambiente de actuación. La evaluación de referencias de excelencia complementa esta etapa.

Adicionalmente al conjunto de informaciones obtenidas, se debe reunir información sobre los proyectos en curso dentro del operador designado, siempre tomando el debido cuidado para seleccionar aquellas iniciativas que verdaderamente provoquen impacto en la posición del operador designado. Iniciativas puntuales de menor expresión, deben ser evaluadas en otro momento, fuera de este contexto.

El estudio de las iniciativas seleccionadas debe contener los objetivos, una breve descripción, así como los costos y resultados esperados.

## 2.2

### *El análisis prospectivo (proyecciones y tendencias del futuro)*

La segunda etapa consiste en la investigación exploratoria del futuro de la organización, involucrando escenarios, tendencias y proyecciones. Esa fase es denominada Análisis prospectivo.

### 2.2.1

#### *Evolución del mercado*

El cumplimiento de los pasos previstos en el ítem 2.1.1. permite reconocer el estado presente de la demanda del mercado postal en el país. No se ha incluido hasta este momento, lo que ocurrirá en el futuro con cada producto / servicio.

La evaluación de factores del macro y microambiente permitirá estimar el comportamiento futuro de ese mercado. El conocimiento de este comportamiento tiene gran importancia para la construcción de estrategias y acciones que permitirán al operador designado, dentro de su proceso de planificación, sacar provecho de los eventuales crecimientos o contracciones percibidas en clases de negocios o productos / servicios, estimulando la demanda. Los productos y servicios del mercado postal son afectados están innumerables factores, entre los cuales están los factores económicos, demográficos, sociales, tecnológicos y de calidad.

Como ya fue abordado en el Capítulo 1, el crecimiento del PIB y de la población, los ingresos per cápita, la tasa de cambio, la distribución geográfica de la población en el territorio, los procesos migratorios, el índice de analfabetismo, el Internet y el comercio electrónico, la reglamentación del sector, el proceso de privatización, la actuación de los otros operadores, los hábitos culturales de la sociedad, entre otros, son ejemplos de factores externos que influyen en el uso de los servicios postales en mayor o menor grado.

Como factores internos, se puede citar la imagen y la reputación del operador designado, la calidad de sus servicios en relación con los competidores y la comunicación adecuada con el mercado. De forma general, varios estudios conducidos por la UPU y por instituciones especializadas presentan algunos indicativos que se deben confirmar para su aplicación en el mercado postal del país, como se ilustra a continuación:



## Tendencias por clase de negocios

Clase de Negocios	Tendencia
Mensajes	Cartas
Mercadeo Directo	
Encomiendas	
Expresos	
Servicios Financieros	

Frente a tal variedad de factores, es importante seleccionar aquellos más importantes dentro del mercado, como forma de contribuir a la definición de las proyecciones de crecimiento de cada clase de negocios o productos / servicios en el período futuro evaluado.

De cualquier forma, por tratarse de comportamiento futuro, el proceso de cálculo de las tasas anuales de crecimiento no es determinante, es decir, por más que sean refinados los análisis siempre existe probabilidad de error. Con la repetición anual de ese ejercicio se puede reducir ese error, pero nunca puede eliminarse.

Una forma de disminuir ese problema es mediante la utilización de dos o tres escenarios, donde se trabaja con hipótesis y alternativas. En la medida en que esas hipótesis se van confirmando es toma un curso de acción en el desdoblamiento de la planificación.

El cuadro presentado a continuación consolida las tasas anuales de crecimiento del mercado por clase de negocios, pudiendo presentar porcentajes positivos y negativos. Ese cuadro se puede detallar por producto / servicio.

**TABLA 13 – Proyecciones de crecimiento de los volúmenes anuales**

Mercado postal – tasas medias anuales de crecimiento (%) – escenario A					
SEGMENTOS	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
Mensajes					
Mercadeo directo					
Encomiendas					
Expresos					
Servicios financieros					
Productos y conveniencia					

Al aplicarse estas tasas de crecimiento al volumen del mercado consolidado en la Tabla 1, se tienen en cuenta los volúmenes anuales calculados para cada año del período considerado, en las distintas clases de negocios. En caso de que se cuente con informaciones del ambiente que indiquen una disminución o aumento en los precios medios que serán practicados por el mercado en el período futuro considerado, se debe elaborar una tabla semejante a la Tabla 7 para calcular la evolución de este componente.

La inflación anual no debe ser tomada en cuenta en este ejercicio. La disminución o el aumento mencionado debe referirse apenas a tasas reales. Con los volúmenes y precios medios anuales proyectados es posible la construcción de la siguiente tabla para cada escenario considerado.

**TABLA 14 – Proyección del mercado por clases de negocios**

Año	Clases de negocios					
	Mensajes	Mercadeo directo	Encomiendas	Expresos	Servicios financieros	Productos y conveniencia
1	Q					
	\$					
2	Q					
	\$					
3	Q					
	\$					
4	Q					
	\$					
5	Q					
	\$					

## 2.2.2

### Proyección del desempeño económico

El desempeño económico del operador designado, consolidado en la Tabla 12, se debe proyectar para el mismo período previsto en la proyección del tamaño del mercado – 5 años, realizada en el numeral anterior.

La premisa básica de esa primera proyección es la continuidad de la situación actual, con la incorporación de factores conocidos de impacto en el período futuro proyectado. Eso es lo que se puede definir como Desempeño Proyectado Básico.

Para esta proyección se deben incorporar los siguientes factores para la previsión de los ingresos:

- Ventas de servicios
- Tasa prevista para el crecimiento anual del PIB, extraída de cálculos oficiales publicados
- Reajuste medio anual de tarifas verificado en los cinco años anteriores, descontada la tasa de inflación media anual del período
- Cuentas internacionales
- Tasa media anual calculada a partir de los valores verificados en los cinco años anteriores, según la tabla
- Otras
- Tasa prevista para el crecimiento anual del PIB, extraída de cálculos oficiales publicadas
- Aportes gubernamentales
- Saldo negativo estimado a partir de la diferencia entre el total previsto para los demás renglones de ingresos, menos el total de gastos previstos para el año en cuestión

Para la proyección de los gastos se deben incorporar los siguientes factores:

- Personal y beneficios sociales
- Aumento de salarios previsto para cada año
- Expansión del cuadro de personal (nuevas contrataciones)
- Jubilaciones
- Materiales y productos, transportes, servicios e impuestos
- Tasa prevista para el crecimiento anual del PIB, extraída de cálculos oficiales publicados
- Inversiones
- Tasa media anual calculada a partir de los valores verificados en los cinco años anteriores, según la Tabla 12

El conocimiento de otros factores o fenómenos específicos que alteren parcial o totalmente determinado rubro a partir de un año específico del período (ejemplo: alteración de impuestos a partir de determinado año futuro) debe ser utilizado para ajustar mejor las proyecciones en cuestión. Teniendo en cuenta que el desempeño proyectado básico debe ser construido sobre bases constantes, es decir, sólo con las variaciones reales, se deben retirar, de todas las tasas que se refieran a precios, la inflación media anual verificada en el país. Ese cuidado evitará la comparación equivocada de resultados nominales muchas veces contaminados por aumentos irreales de los precios. Esa observación es válida tanto para ítems de ingresos como de gastos.

La consolidación del Desempeño Proyectado Básico está estructurada de forma equivalente a la Tabla 12.

## 2.2.3

### *Escenarios alternativos*

El tamaño del mercado y el desempeño económico, proyectados para los próximos cinco años, permiten identificar con claridad la evolución de la participación de mercado del operador designado y el nivel de cobertura de sus gastos e inversiones en un escenario inicial de referencia que preserva, básicamente, las premisas y condiciones presentes de explotación del negocio postal en el país.

La tarea siguiente consiste en construir tantos escenarios alternativos como sean necesarios para la evaluación de las hipótesis de empeoramiento o mejoría de las condiciones de explotación del mercado postal por parte del operador designado. La técnica es simple y consiste en agrupar premisas y variables críticas de acuerdo con lo que se considere que pueda ocurrir en el curso de acción del escenario simulado.

La selección y la evaluación del comportamiento de cada premisa y variable no es individual, debiendo involucrar a dirigentes y especialistas de varias áreas y competencias.

#### 2.2.3.1

### Marco jurídico

El modelo que se presenta a continuación muestra a manera de ejemplo, el conjunto de premisas y variables que se deberán obtener, con el posible impacto estimado. Una vez más se deja claro que ese conjunto debe ser adaptado a las condiciones del país, no siendo recomendada su aplicación directa.

A continuación, se presenta un ejemplo del modelo de análisis para los diferentes escenarios posibles. Los aspectos que deberán ser tomados en cuenta y el momento de implementación de las alteraciones, se deben adaptar a las condiciones del país.

**TABLA 15 – Escenario 1 – Evolución del marco jurídico (ejemplo)**

Premisas y Variables	Escenario de referencia N° 1				
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Propiedad	100% Pública				
Separación del regulador	No	Sí			
Posición legal	Departamento ministerial		Empresa pública		
Patrimonio	Vinculado al ministerio		Propio		
Servicio público universal	Sin obligación			Obligación ampliada	
Área reservada	Monopolio		Compensación del Estado para el SPU (Reserva)		
Franquicias postales	Varias	Eliminadas			
Autonomía administrativa	Pequeña		Moderada		Alta
Relación laboral	Régimen público		Misma aplicada a las empresas privadas		
Política tarifaria	Reglamentación y subsidios		Bases comerciales sin subsidios		

Cada punto adicionado a los escenarios de referencia construidos, debe ser caracterizado y detallado, a partir de discusiones con los actores involucrados (órganos de tutela y de reforma del Estado, dirigentes, etc.).

El segundo camino, adoptado en esta metodología, prevé la simulación de la evolución de precios y de la participación del volumen de mercado a lo largo del período analizado para la construcción de los escenarios alternativos. Las diversas simulaciones deben tener como base la ubicación del operador designado en relación con la evolución del mercado, y el lugar de la competencia, según estudios anteriores realizados en este Capítulo. Cada escenario alternativo o de referencia debe ser consolidado de acuerdo con el ejemplo de la Tabla 16.

### 2.2.3.2

#### Explotación del mercado por parte del operador designado

Existen dos caminos para la elaboración de los escenarios alternativos de explotación del mercado por parte del operador designado.

El primero es el cálculo de ingresos en los diversos segmentos a partir de la evaluación de proyectos específicos. El resultado esperado de esos proyectos, así como el momento previsto para su maduración, provocan alteraciones en el nivel de los ingresos futuros. La consolidación de los efectos de esos proyectos en relación con la evolución del tamaño del mercado en el período proyectado, permite evaluar cuánto está avanzando en términos de participación en el volumen de mercado. Este camino presenta como desventaja la anticipación parcial del proceso de planificación propiamente dicho, una fase prevista para el Capítulo 3 de este Módulo, cuando otros elementos permiten una reflexión más completa.

**TABLA 16 – Cálculo de variación de los precios y de la participación del operador oficial en el volumen del mercado proyectado (ejemplo)**

		Escenario de referencia N° 1				
Premisas y Variables		Período				
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>Mensajes</b>	Participación de mercado	40%	62%	65%	66%	67%
	Evolución de los precios	+ 13%	+15%	+9%	+5%	-
<b>Mercadeo directo</b>	Participación de mercado	30%	38%	45%	58%	70%
	Evolución de los precios	+10%	+10%	+3%	+3%	+3%
<b>Encomiendas</b>	Participación de mercado	2%	5%	15%	20%	28%
	Evolución de los precios	+5%	+5%	-	-	-
<b>Expresos</b>	Participación de mercado	10%	16%	26%	30%	38%
	Evolución de los precios	15%	10%	5%	5%	5%
...	Participación de mercado	1%	1%	1%	3%	5%
	Evolución de los precios	-5%	-	-	-	15%

Los valores atribuidos a la participación de mercado y a las variaciones de precios pasan a constituirse en objetivos que deberán ser perseguidos en cada escenario de referencia, con impacto en el resultado económico del operador designado. Esos valores, obviamente, están asociados a un conjunto de condiciones, proyectos y acciones cuya formulación y análisis detallado serán realizados en el transcurso del proceso de planificación, cuando un escenario es adoptado como base.

En esta etapa se pueden identificar de forma general, oportunidades de nuevos negocios, alteraciones de las condiciones de oferta (más agencias, horario de funcionamiento, etc.) o alteración en el formato de los servicios existentes para añadir valor (facturación, plazos, proceso operativo, etc.), asociadas a cada escenario de referencia.

### 2.2.3.3

#### Adecuación operativa y tecnológica del operador designado

El tercer punto que deberá ser evaluado en el análisis prospectivo se refiere a la construcción de escenarios de referencia para el futuro ambiente operativo del operador designado, o sea, qué condiciones deben estar presentes en la plataforma operativa del operador designado para que sea posible alcanzar cada uno de los escenarios de referencia previstos en el numeral anterior (Explotación del mercado).

De esta forma, es necesario cuantificar los cambios necesarios en la infraestructura, en los niveles de servicio y en los recursos humanos y materiales empleados para soportar cada "meta" mercadológica construida.

Como ejemplo se pueden señalar los siguientes puntos:

- ¿Cuántas oficinas postales se establecerán en cada año del período?
- ¿Cuál será la política de expansión de la red de atención (agencias propias, franquicias, alianzas, etc.)?
- ¿Cuántas oficinas postales serán construidas y/o reformadas en el período?
- ¿Qué nuevas tecnologías (equipos y/o sistemas) serán incorporadas al proceso de atención en el período? ¿En qué ritmo / cantidad?
- ¿En qué ritmo se dará la expansión de la distribución a domicilio?
- ¿Qué porcentaje de la población y del tráfico se pretende alcanzar en cada año del período?
- ¿Qué nivel de productividad se pretende alcanzar?

- ¿Qué modelos de calidad se pretenden alcanzar?
- ¿Cuál será el tráfico procesado en cada año del período?
- ¿Qué adecuaciones serán necesarias en las plantas de procesamiento de objetos?
- ¿Qué nuevas tecnologías (equipos y/o sistemas) serán incorporadas a los procesos de clasificación y distribución de objetos en el período? ¿En qué ritmo / cantidad?
- ¿Cuál será la política de transportes (flota propia o tercerizada) adoptada para las líneas de larga distancia (aérea o superficie) y líneas urbanas? ¿Cuántos vehículos serán adquiridos?

Estos ejemplos de preguntas que deberán ser evaluadas, están asociados a los diversos escenarios alternativos construidos en el numeral 2.2.3.2., pudiendo ser representados según la tabla colocada a continuación:

**TABLA 17 – Evolución del operador oficial (ejemplo)**

Premisas y Variables		Período				
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Atención	Implantación de nuevas Agencias propias (unidades)	6	12	20	20	35
	Reforma de agencias (total de m <sup>2</sup> )	750 m <sup>2</sup>	1.000 m <sup>2</sup>	750 m <sup>2</sup>	750 m <sup>2</sup>	750 m <sup>2</sup>
	Ciudades con más de 10 mil habitantes atendidas con agencia propia (%)	60%	65%	71%	82%	85%
	Ventanillas automatizadas (%)	2%	6%	16%	35%	50%
...	...	...	....	....	....	
Distribución	Población atendida con Distribución a domicilio (%)	8%	28%	40%	60%	65%
	Entrega en el plazo establecido (%)	6%	35%	58%	70%	80%
	...	...	...	...	...	
Clasificación	Productividad por empleado/Año	12.000 obj.	18.000 obj.	25.000 obj.	35.000 obj.	40.000 obj.
	rastreo	No	No	Sí	Sí	Sí
	Unificación de las instalaciones de clasificación	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Expansión del centro de procesamiento (m <sup>2</sup> )	-	-	-	2.000 m <sup>2</sup>	-
	...	...	...	...	...	...
Apoyo	Red corporativa (Puntos)	-	15	55	100	150
	Entrenamiento de los empleados (horas/año)	25	40	60	80	80
	Jubilaciones (Cantidad de empleados)	76	39	27	-	-
	Aumento de la remuneración (%)	+5%	+10%	-	+5%	-
	...	...	...	....	....	....

Los escenarios alternativos construidos en los puntos anteriores, además de tener una relación entre sí, redundan en niveles de ingresos, gastos e inversiones diferenciados. Los reflejos de las decisiones y pronósticos de cada conjunto de escenarios alternativos interdependientes, deben consolidarse en el cuadro que se presenta a continuación:

**TABLA 18 - Desempeño económico - Vinculado al escenario 1**

Escenario de referencia N° 1					
Elementos	Período				
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>INGRESOS</b>					
<b>Ventas de servicios</b>					
▸ Mensajes					
▸ Mercadeo directo					
▸ Encomiendas					
▸ Expresos					
▸ Servicios financieros					
▸ Productos y filatelia					
<b>Cuentas internacionales</b>					
<b>Otras</b>					
<b>Aportes gubernamentales</b>					
<b>Gastos</b>					
<b>Personal y tributos</b>					
▸ Salarios					
▸ Tributos sociales					
<b>Materiales y productos</b>					
▸ Combustibles					
▸ Otros materiales					
<b>Transportes</b>					
▸ Nacional					
▸ Internacional					
Servicios					
Impuestos					
Inversiones					
▸ Inmuebles					
▸ Equipos					
<b>Resultado</b>					

Vale la pena recordar que las hipótesis colocadas no se constituyen aún en la planificación en sí, ya que no existe análisis detallado en las estrategias formuladas, ni posición sobre cuál escenario será adoptado por el Gobierno y por la alta dirección para ser desarrollado. Los ejercicios y reflexiones realizados hasta entonces permiten apenas evaluar el comportamiento del conjunto de variables que incluyen la organización ante selecciones deseadas, posibles y probables. En este punto se concluye el Análisis Prospectivo. No se buscó nada más que pronósticos sobre el futuro.

## 2.3

### Los factores de impulso para la transformación del operador designado

Las expectativas de los clientes sobre la calidad de los servicios, la liberalización del mercado, el advenimiento de los servicios electrónicos (efecto sustitución) y el aumento del uso de la tecnología vienen alterando el mercado postal mundial.

Esa nueva realidad está presionando a los correos para que cambien las estrategias de actuación en el mercado, sobre todo en lo que se refiere a la optimización de recursos y a la mejoría de la calidad de los servicios prestados. Nuevos competidores y productos sustitutos presionarán a los operadores monopolistas del pasado y cada operador enfrentará una serie de desafíos para mantenerse en el mercado.

Con la experiencia del proceso de liberalización progresiva del mercado postal europeo, ya pueden identificarse tendencias significativas: presión sobre los precios, aumento de la competencia en los segmentos de comunicación (correspondencia comercial, así como correo híbrido, fax, correo electrónico/Mensajes EDI) y distribución física (expresos aéreos y vía superficie, Courier, encomiendas, fletes, contrato de logística y carga aérea), con la separación clara entre los servicios de telecomunicaciones y los servicios postales.

Los Puntos Fuertes que deberán ser desarrollados por los operadores designados, deben tener relación con los siguientes aspectos:

- **Capacidad instalada**

Como ningún otro competidor, el operador designado debe tener capacidad instalada para el procesamiento de grandes cantidades de mensajes y encomiendas en todo el territorio nacional, absorbiendo con tranquilidad eventuales oscilaciones de demanda que se deriven de variaciones de comportamiento de la demanda en el mercado.

- **Integración logística**

El operador designado debe desarrollar una red integrada que congregue a todos los medios (físicos y de transporte) y recursos (humanos y materiales) para cumplir su misión tanto en el mercado interno como en el exterior. Este punto es clave y fundamental para conquistar y mantener clientes

- **Actualización tecnológica**

De forma general el proceso productivo del operador designado requiere inversiones que aumenten su calidad y la productividad, colocando a la empresa en posición destacada en relación con operadores designados de otros países y bastante superior en relación con los competidores en el país. Esta ventaja competitiva es fundamental para la reducción de costos y para la conquista / mantenimiento de negocios y clientes;

- **Ramificación de la infraestructura instalada**

La ramificación del operador designado en relación con los otros competidores es seguramente uno de sus más importantes puntos claves. El control directo de una red de atención y distribución ampliamente ramificada comunica potencia al otro punto clave de integración logística;

- **Alta destreza en logística**

La convivencia con realidades bastante diferentes, involucrando a grandes operaciones y clientes minoristas, permite el desarrollo de una singular capacidad y pericia en logística, conciliando medios y procesos adecuados, tanto para las operaciones pulverizadas de baja escala, propias de regiones dispersas, como para operaciones concentradas de gran escala, en los grandes centros. Ese punto clave debe ser desarrollado por el operador designado para la obtención de ventajas en relación con los otros competidores que concentran su enfoque en tipos específicos de clientes, de carga o regiones;

- **Mano de obra calificada**

La creación de una cultura organizativa orientada hacia el compromiso con el cliente y con la excelencia en la prestación del servicio, permite que el operador designado atraiga y retenga a profesionales calificados para el desempeño de su misión, tanto en los niveles de ejecución como en los niveles administrativos.

- **Capacidad de inversión**

La generación de excedentes económicos anuales debe permitir que el operador designado reinvierta y modernice su infraestructura y sus servicios, pudiendo así obtener ventajas competitivas en relación con los competidores. En la práctica, eso significa oficinas postales en mejores condiciones, flota renovada, uso intenso de tecnología y automatización de procesos y satisfacción del cliente.

- **Precios competitivos**

Los precios deben ser competitivos no sólo si se comparan con las referencias internacionales, sino también si se toman en cuenta los precios aplicados por los competidores, en el caso de los servicios expuestos a competencia. La administración eficiente del operador designado induce a la práctica de precios más justos por parte de los demás operadores del mercado.

- **Imagen**

La imagen de confiabilidad, eficiencia y calidad, aunque demore para ser construida, es sin ninguna duda, un factor positivo cuando se compara con la competencia.



Por otra parte, varios puntos débiles deben ser trabajados, entre los cuales merecen destacarse los siguientes:

- **Costos fijos**

Estar presente en todos los lugares, mantener una red regular de transporte y distribuir diariamente correspondencias a domicilio en la mayor parte de los domicilios del país impone al operador designado una estructura de costos bastante pesada, sólo viable por los grandes volúmenes. Contracciones abruptas de volúmenes de tráfico pueden comprometer seriamente el equilibrio de ese modelo. De la misma forma, tener que asumir nuevos compromisos permanentes, sin la correspondiente contrapartida de financiamiento o de ingresos, puede acentuar la fragilidad de la empresa. La falta de administración de la estructura de costos fijos debe ser compensada por el crecimiento continuo del tráfico motivado por los diversos puntos fuertes comentados

- **Obligación de atender a todos los mercados**

Al contrario de otras empresas que tienen la facultad de elegir los mercados en los que quieren actuar y rechazar aquellos que no les interesan, el operador designado, responsable por el Servicio Postal Universal, tiene como obligación atender a toda la población, sin distinciones, cubriendo todas las localidades, independientemente de obtener o no lucro. Esta desventaja competitiva desigual a al operador designado en relación con la competencia, ya que sus precios tienen obligatoriamente que cargar esos subsidios cruzados. De ahí la importancia de que las compensaciones por parte del Estado, están bien definidas.

El conjunto de reformas, ya tratado en el Módulo I, puede ser agrupado en cuatro bloques de esfuerzos:

**El primer bloque**, dirigido al ordenamiento del marco de regulación del sector postal, dónde se debe definir: la extensión de los privilegios que serán concedidos al Operador designado para que esté en condiciones de cumplir con las obligaciones del servicio postal universal; la estructura de competencia prevista para el sector, con un grado mayor o menor de regulación; y, por fin, los mecanismos apropiados para el buen funcionamiento de los servicios básicos (y universales) a cargo del operador designado.

**El segundo bloque** se refiere a la reforma empresarial o comercial, dirigida no sólo a la introducción de principios del mercado en el operador designado como también fortalecer áreas esenciales, como Finanzas, Mercadeo y Planeamiento Estratégico. El fortalecimiento de esas funciones, vía entrenamiento, contratación de profesionales con experiencia en la materia etc., permitirá al operador designado mejorar la calidad de los servicios, alcanzar la autosuficiencia económica, además de orientarse hacia el mercado, son condiciones necesarias para alcanzar la autonomía de gestión.

**El tercer bloque** se refiere al modelo institucional que será adoptado para el operador designado, con la definición de temas relativos a:

Eventual participación externa en la gestión, la propiedad de las acciones, en alianzas, etc.

*Status* legal del operador designado, relacionado directamente a su grado de autonomía, con la naturaleza jurídica adecuada

- Financiación de los activos y de las operaciones (públicas y privadas)
- Responsabilidad por la fijación de las tarifas.

**El cuarto y último bloque** se refiere a la reforma tecnológica, necesaria para incorporar, en la plataforma productiva del Operador designado, las innovaciones tecnológicas que posibilitan la mejora de la calidad y la reducción de costos, incrementando su competitividad.

La reflexión sobre estos aspectos, evaluados en las etapas de diagnóstico, es fundamental para que el diseño del nuevo modelo permita construir un adecuado ambiente jurídico, con el apoyo gubernamental y el compromiso de los recursos humanos, aspectos abordados en los siguientes puntos.

### 2.3.1

#### *Las condiciones legales*

Como ya fue tratado anteriormente en este Capítulo y más especialmente en el Módulo I, el desarrollo del mercado postal y del operador designado sobre bases sostenibles, depende de la existencia de un conjunto de normas legales actualizado, sin privilegios o condiciones que perjudiquen la competitividad y la calidad de los servicios prestados a los diversos segmentos de clientes. Dentro de este espíritu, las normas deben garantizar:

- Separación de las funciones y responsabilidades de regulación del mercado de las funciones y responsabilidades de operación del Servicio Postal Universal
- Ámbito del mercado alcanzado por la actividad de regulación
- Nítida y objetiva definición, determinación y especificación del Servicio Postal Universal
- Claro establecimiento de las obligaciones y libertades del Operador designado y de los demás operadores abarcados por la actividad de regulación
- Compensaciones al operador designado por su obligación de prestación de Servicio Postal Universal
- Establecimiento del carácter legal de la organización empresarial del Operador designado
- Remoción de barreras legales que perjudiquen la actuación del operador designado en igualdad de condiciones de competencia con los demás operadores

### 2.3.2

#### *El respaldo del Estado al operador designado*

Ninguna reforma puede avanzar sólo con la voluntad interna del operador designado. Los agentes decisorios del Estado deben participar en todo el proceso de discusión que involucra la búsqueda de un nuevo modelo para el sector postal del país.

La sensibilización de esos agentes, por medio de un proceso continuo de comunicación, compromiso y aclaración, va a permitir la voluntad política necesaria para el éxito del conjunto de reformas en dirección al fortalecimiento del sector y especialmente del operador designado.

En ese proceso de sensibilización algunos puntos son vitales y deben estar siempre presentes en el enfoque de las discusiones:

- La preservación del Servicio Postal Universal permite la integración del país por las comunicaciones, ofreciendo el enlace de localidades pequeñas con los grandes centros urbanos, e inclusive con el resto del mundo. La explotación de la actividad postal en esas localidades no es atractiva para los operadores privados

- El operador designado puede consumir recursos preciosos del presupuesto gubernamental, por los déficits que una estructura ineficiente puede generar, o por ser fuente directa o indirecta de egresos al Estado, o por la capacidad de imprimir dinamismo a otros sectores de la economía ligados a la actividad postal
- A pesar de las nuevas tecnologías, el sector postal no es un sector decadente. Por el contrario, las nuevas tecnologías proporcionan innumerables oportunidades que aumentan aún más su capacidad de evolución y atracción

La inserción del sector postal en el papel de prioridades gubernamentales debe ocurrir formalmente, es decir, debe constar en los planes nacionales de desarrollo.

### 2.3.3

#### *La participación y el compromiso de los recursos humanos*

Mano de obra intensiva/RRHH como factor clave/ sindicatos/cambios culturales / nuevas relaciones.

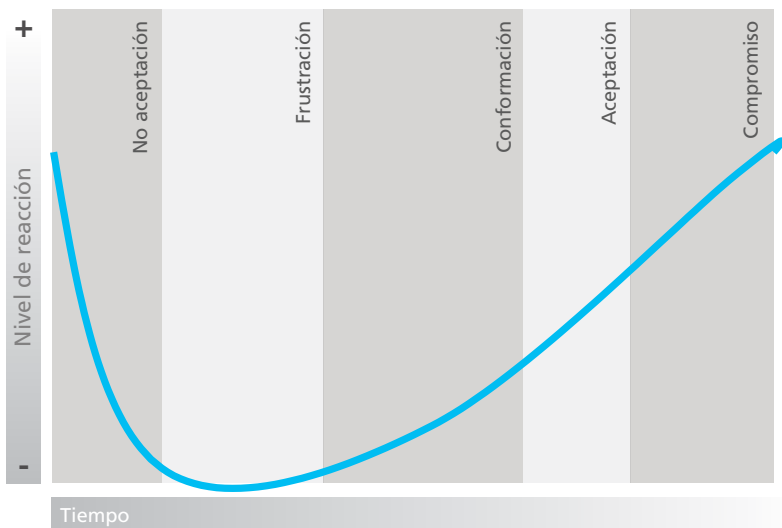
#### 2.3.3.1

##### Administración del cambio

Un proceso de reforma profundo provoca seguramente muchas incertidumbres e inseguridades en todas las partes involucradas, ya sea por parte del gobierno o por parte de los trabajadores. La administración de ese proceso de cambios entre los recursos humanos que forman parte del operador designado, es fundamental para el éxito de todo el conjunto de cambios previstos.

La figura 5 representa esquemáticamente las fases que por lo general experimenta un individuo en un proceso de cambios, especialmente en el ambiente empresarial.

### Comportamiento del individuo en el proceso de cambios



La intensa y clara comunicación y la mayor participación del empleado en las discusiones que involucran el proceso de cambios del operador designado, tienden a reducir el nivel de reacción y el tiempo de permanencia en cada fase del comportamiento. De lo contrario, mientras menor sea la participación y menos intensa y transparente sea la comunicación, más difícil se hace evolucionar de una fase hacia otra. Procesos de cambios mal administrados que no tomen en cuenta la participación y la actitud del empleado frente a lo desconocido, muchas veces hacen inviables las buenas ideas. Es fundamental que el operador designado y especialmente los responsables de las reformas, estén atentos a los factores Comunicación y Participación.

#### 2.3.3.2

### Cultura organizativa

Cultura organizativa es un conjunto de ideas, valores y normas que son compartidos por los colaboradores de una organización y que afectan sus comportamientos y actitudes. El papel de la cultura es esencial para el éxito de la organización.

Cualquier intervención en la cultura de una organización, debe incluir todos los componentes organizativos, desde las relaciones humanas, la estructura organizativa hasta el proceso de toma de decisiones.

La organización deberá tener en cuenta aquello que se llama "síntomas culturales", tales como:

- El perfil de los dirigentes (valores personales, carrera, carisma, etc.)
- El perfil de los colaboradores (medio sociocultural, profesional, pedagógico)
- Los ritos y símbolos (actitudes recíprocas de los colaboradores, local de los puestos de trabajo, etc.)
- La comunicación (interna, externa, formal, informal, descendente/ ascendente, etc.)
- Las estrategias (forma, contenido, eficacia, etc.)
- La filosofía global de gestión

Es importante comprender que muchas culturas facilitan la comunicación, el intercambio de experiencias y de información. No existe una cultura única, sino subculturas que van surgiendo por medio del aprendizaje y adaptación de valores y normas propias de cada sector en el transcurso de la actividad de cada uno en la organización. El hecho de que existan varias subculturas no invalida la existencia de una cultura de la empresa. Existirá un punto común (la cultura de la empresa) de la cual parten diversas ramificaciones (cultura específica de cada sector) que son alimentadas por su punto común y en el cual se apoyan.

Para administrar la empresa como un todo, deberán ser tomadas en cuenta las características particulares de sus partes. El operador designado tiene su propia cultura organizativa influenciada básicamente por la cultura nacional, la posición del operador designado en la estructura estatal, la imagen de la institución entre la sociedad y una infinidad de otros factores que cristalizan en los empleados, ideas y valores positivos y negativos.

Por ejemplo, en operadores designados deficitarios o cuyos ingresos generados con la prestación de los servicios no es dirigido al financiamiento de sus gastos, generalmente se desarrolla una relación más distante con los clientes, ya que la supervivencia de la organización no está directamente relacionada con la mayor o menor calidad.

De forma general, se crea un sentimiento de que atendiendo bien o mal, se reciben los mismos salarios, que son bajos. De esta forma, es necesario que el proceso de reformas induzca a cambios en los valores e ideas que perjudican el desarrollo del operador designado, reforzando, por otra parte, aquellos de carácter positivo, ya presentes en la cultura organizativa.

La Figura 6 presenta algunas ideas y valores que deben ser transformados.

La lista apenas ejemplifica el tema, debiendo ser ampliada o reducida de acuerdo con el contexto nacional y organizativo del operador designado. Lo importante es tener presente que el desencadenamiento de un proceso de transformación de la cultura organizativa, cuyos resultados no deben ser esperados a corto plazo, es fundamental para el éxito de las reformas.



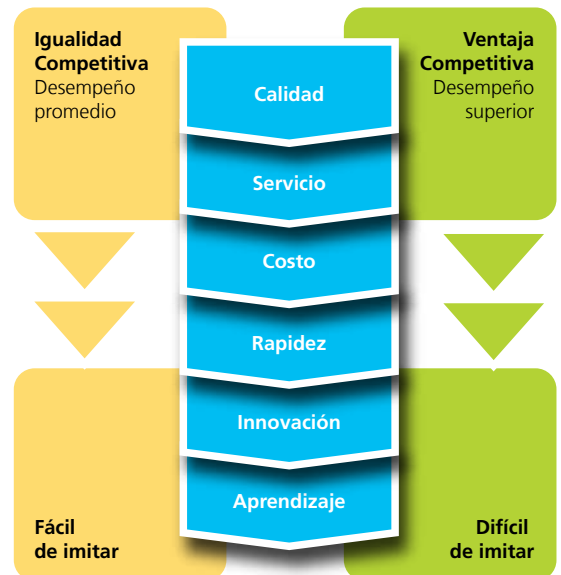
## 2.3.4

### La Posición estratégica

La decisión de transformar al operador designado pasa por la selección y la aceptación por parte de los órganos de tutela de uno de los escenarios básicos, construidos en el numeral 2.2., a partir del cual se diseñarán las estrategias, los proyectos y las acciones que permitirán alcanzar la visión deseada.

Esta fase, anterior a la planificación propiamente dicha, es denominada Posición Estratégica. En ella son conjugados los análisis del futuro "Probable" y del futuro "Posible", con vistas a generar una planificación viable en relación con el pensamiento dominante en las esferas interna y externa. En esa conjugación de análisis son ordenadas las prioridades generales de acción.

A partir de esa selección comienza el proceso de Planificación objetivo del Capítulo 3.





# Los planes y las acciones de desarrollo

## 3.1

### La elaboración de planes

Este capítulo pretende transmitir formas puntuales de preparación, formulación y ejecución del Plan de Desarrollo del operador designado.

Algunos puntos son señalados en forma de alerta a los obstáculos que deban ser superados. Se explican también los caminos para la participación productiva y efectiva del grupo que va a tratar del Planeamiento Estratégico.

### 3.1.1

#### *Los planes de desarrollo del operador designado*

Para enfrentar los desafíos, es necesario que el operador designado desarrolle una Planificación Estratégica técnicamente elaborada, para que sea posible visualizar el camino que se deberá recorrer en esta tarea, superando las dificultades que normalmente afectan la planificación:

1. **Ritmo acelerado de cambios** – La modificación de las situaciones normales del negocio postal son percibidas a través de las acciones de la competencia y de las nuevas necesidades de los clientes. La aceleración del proceso es una consecuencia de la intensificación de las disputas y demandas de esos actores. En este contexto, no se puede prescindir de una acertada estrategia.
2. **Planificación para plazos más extensos** – El concepto de corto y largo plazo depende del segmento en el que la organización actúa. Con seguridad, empresas siderúrgicas y petrolíferas operan en horizontes de tiempo bastante superiores a los de una empresa prestadora de servicios, como es el caso del Operador designado.
3. **Anticipación a los hechos** – Los cambios y, principalmente, la intensificación de su ritmo, no ocurren por casualidad. Ellos se derivan de la acción de los cambios que hoy ocurren en el ámbito global, produciendo impactos considerables sobre todos los países, en una explosión en cadena que alcanza progresivamente a todos los sectores económicos. Las organizaciones que perciban hoy de forma más clara los impactos que en el futuro se producirán en sus negocios y que sean capaces de implementar acciones para tratar de anticiparse a controlar situaciones no deseables, aumentarán sus probabilidades de éxito.

4. **La empresa ha sido lucrativa / deficitaria** – La ganancia o pérdida es el resultado de una concepción estratégica desarrollada en el pasado y de las sucesivas acciones operativas que la implementaron. Así como el éxito de hoy fue concebido en el pasado, de la misma forma la ausencia de planificación puede haber contribuido en las dificultades o fracasos. Estratégicamente, lo importante es garantizar el potencial generador de ganancias futuras, como forma de hacer viable la prestación y financiación del Servicio Postal Universal.

La Planificación Estratégica del operador designado debe corresponder al establecimiento de un conjunto de previsiones que se deberán tomar para que la situación en el futuro sea diferente de situaciones del pasado. Se desperdician muchos esfuerzos porque no existe una organización estructurada y moderna, con prácticas gerenciales que conduzcan las acciones en la obtención de los resultados requeridos.

La elaboración de un Plan que dé visibilidad y oriente sobre la secuencia de ejecución de las acciones es primordial para el desarrollo del operador designado. Aspectos sobre la calidad de los servicios, ofertas, tarifas, clientes, proveedores, ingresos, tecnología, inversiones, gastos, mercado, recursos humanos, y todos los elementos que integran el sistema empresarial de correos, deben estar incluidos en el Plan de Desarrollo del operador designado.

### 3.1.2

#### *Los participantes en la planificación empresarial*

El proceso de Planificación Estratégica no es privativo de una dependencia o área del operador designado o de una persona de la Institución. Es el resultado de los esfuerzos conjuntos de todo el equipo de trabajo, cuyo liderazgo de todo el proceso de elaboración, debe ser ejercido directamente por la máxima autoridad o Director General del operador designado, a quien le corresponde organizar, articular y conciliar el grupo, observando los siguientes puntos:

#### **a. Planificación participativa**

El principal beneficio de la planificación no es su producto, sino el proceso involucrado. En este sentido, el papel del líder en los planes no es simplemente elaborarlos, sino también facilitar el proceso de su construcción. Esto implica el compromiso desde el Director General hasta el empleado más novato. La elaboración de la Planificación Estratégica debe surgir de representantes de todas las áreas.

#### **b. Planificación coordinada**

Todos los aspectos involucrados deben ser proyectados de forma tal que actúen de manera interdependiente, pues ninguna parte o área del operador designado puede ser planificada eficientemente si se hace de forma independiente.

#### **c. Planificación integrada**

Los diferentes niveles jerárquicos del operador designado deben estar alineados en la preparación de la planificación estratégica y sus actividades deben ser coherentes con lo planificado. Todas las nuevas acciones y esfuerzos deben tener relación directa con las metas establecidas.

#### **d. Planificación permanente**

Es la condición para alcanzar el éxito de la planificación. Ningún plan mantiene su valor con el tiempo.

Una planificación participativa y bien elaborada queda más consolidada, impidiendo la ejecución de acciones personales, algo muy común cuando existen cambios en la dirección de la organización. Este hecho no ocurre sólo en el operador designado, ocurre en todas las instituciones, inclusive en las privadas.

## 3.2

### Los componentes del plan

En este capítulo se pretende orientar la construcción de la estructura del Planeamiento Estratégico. El objetivo es indicar los pasos para que se pueda lograr con éxito, la formación de un plan que sea factible y se puedan obtener los resultados que se propone alcanzar el operador designado.

#### 3.2.1

#### *Los fundamentos*

La Planificación Estratégica en el contexto empresarial y gubernamental, presupone un intenso conocimiento de la organización del operador designado y de las múltiples influencias recibidas, derivadas de los cambios del ambiente en los aspectos políticos, económicos, sociales y tecnológicos, de manera que se pueda mantener en condiciones de competencia para garantizar su subsistencia.

En general, el Gobierno cuenta con una planificación plurianual para sus diversos sectores, donde están retratadas las políticas nacionales y están indicados los rumbos que se deben seguir dentro de las orientaciones referentes a las infraestructuras y las inversiones del país.

La planificación del Gobierno para el sector postal debe en especial, preparar al operador designado para las obligaciones de la prestación del Servicio Postal Universal. Sin embargo, la ausencia de una planificación gubernamental no hace inviable el desarrollo de una planificación estratégica para el operador designado.

Por medio de un camino que la organización ha venido recorriendo, el Operador designado llegó a su situación presente, la cual debe ser evaluada como base para determinar el camino futuro.

La evaluación debe ser hecha confrontando los puntos fuertes y débiles del operador designado, respetándose las oportunidades y amenazas ante su ambiente (Ver Capítulo 1).



Esquemáticamente, se puede deducir que la evaluación de la situación y la selección de los caminos que se deberán seguir se conforman de la siguiente forma:

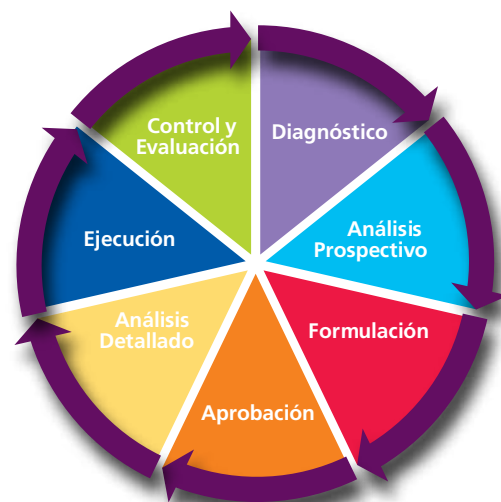


De esa evaluación deben derivarse la visión; la misión; los propósitos (objetivos); los programas; los proyectos, sub proyectos y acciones; el seguimiento; el control y la evaluación.

### 3.2.2

## Construcción de la planificación estratégica

La Planificación Estratégica será construida siguiendo estos vectores y su objetivo debe orientarse por el siguiente proceso:



**El Diagnóstico** – primera etapa técnica de la Planificación Estratégica, ya abordada en los capítulos 1 y 2 – consiste en la obtención de informaciones del ambiente interno (puntos fuertes y puntos débiles) y del ambiente externo (amenazas en el macro y el microambiente), siempre buscando correlación con la empresa y con los negocios. En este primer momento la preocupación no está centrada en el futuro.

**El Análisis prospectivo** – segunda etapa técnica de la Planificación Estratégica, también ya abordada en el capítulo 2 – consiste en un análisis del futuro desde los ángulos de lo “posible” y de lo “probable”, con la construcción de escenarios alternativos. Estos escenarios deben visualizar la posición estratégica de la organización desde dos enfoques: el institucional y el de negocios. En esta etapa son recopiladas las mega tendencias (impacto significativo a partir de 5 años) y las variables ambientales (impacto significativo hasta 5 años).

**La Formulación** consiste en desarrollar las competencias estratégicas y superar los “brechas” detectadas por medio de programas, proyectos y acciones y los respectivos ajustes. En esta fase se elabora el presupuesto preliminar, simulando ingresos, gastos e inversiones, derivados de las estrategias, programas, proyectos y acciones delineadas.

**La Aprobación** consiste en la discusión y aprobación por parte de la Alta Dirección de la organización, de las informaciones y documentos generados con la participación de todos los niveles de la estructura orgánica y por el órgano responsable de la conducción del proceso. La Alta Dirección valida o reorienta el curso propuesto, aprobando formalmente la Planificación Estratégica.

**El Análisis detallado** consiste en la elaboración del Plan de Desarrollo donde está incluida la puesta en práctica anual de los proyectos y acciones programadas para un período determinado, por ejemplo, de 5 (cinco) años. En este documento quedan definidos responsables, indicadores, plazos, etapas, valores y resultados esperados para todas las iniciativas definidas como corporativas. Ese proceso se repite para los planes tácticos y operativos, de manera tal que sean especificados de forma clara: qué, quién, cómo, dónde, cuánto, cuándo y en qué plazos serán realizadas las iniciativas.

**La fase de ejecución** propiamente dicha se inicia después de la divulgación y el compromiso de las áreas y de las personas involucradas que suministran y reciben permanentemente informaciones sobre los proyectos y acciones bajo su responsabilidad.

**La fase de control y evaluación**, aunque prevista al final del ciclo para alimentar el ciclo siguiente, debe ocurrir de forma constante a lo largo del proceso, en la frecuencia definida para cada tipo de seguimiento y en la medida en que se necesite reevaluar o inclusive implementar un nuevo ritmo a una estrategia o iniciativa.

Un plan estratégico debe incluir un conjunto de acciones bien determinadas, con la característica de ser ejecutables, cuantificables y medibles.

Para facilitar la construcción de la Planificación Estratégica, existen algunos puntos que deben ser usados como referencia para la delineación exitosa. Se presentan a continuación algunos de los que deben estar involucrados.

### Finanzas

- Habilidad para obtener capital a largo plazo y a bajo costo
- Habilidad para obtener capital a corto plazo
- Habilidad para maximizar el valor de las inversiones
- Habilidad para correr riesgos con retornos medibles

### Administración general

- Habilidad para mantener una administración de alto nivel
- Desarrollo de futuros gerentes y dirigentes
- Desarrollo de una estructura organizativa adecuada
- Desarrollo consistente de planificación a largo plazo
- Obtención de nuevos instrumentos cuantitativos y técnicos para tomar decisiones
- Garantía de un mejor juzgamiento, creatividad e imaginación al tomar las decisiones
- Habilidad para usar la tecnología de la información para solucionar problemas.
- Habilidad para percibir nuevas necesidades y oportunidades para los productos y servicios
- Habilidad para motivar el impulso administrativo con miras al desarrollo sostenible

### Mercado

- Habilidad para acumular conocimiento sobre los mercados
- Establecer una amplia base de clientes
- Establecer un eficiente sistema de canales de venta
- Desarrollar habilidad para conseguir buenos negocios
- Garantizar propagandas imaginativas y campañas de promoción de ventas
- Usar precios eficazmente (política de descuentos, créditos, garantías, plazos, indemnizaciones)
- Promover un buen enlace entre Operaciones, Mercadeo y Finanzas.
- Dar vigor a la organización de ventas
- Perfeccionar los servicios a los clientes
- Desarrollar nuevos productos y servicios en nuevos mercados
- Desarrollar ventas de los productos actuales en nuevos mercados
- Diversificar productos por medio de nuevas alianzas
- Usar la capacidad creativa para nuevos productos y servicios
- Obtener una mayor participación en el mercado

## 3.2.3

### Los objetivos, estrategias y acciones

## Operaciones

- Mejorar la prestación de los servicios actuales
- Mejorar el control de la calidad de los servicios
- Desarrollar políticas eficaces referentes a la adquisición de tecnología y sustitución de equipos operativos
- Establecer organización física eficiente en los centros de clasificación (layouts)
- Establecer organización técnica de la entrega del correo.
- Desarrollar un mejor control del material y reservas (sacas, etiquetas, cestas, lacres etc.)
- Informatizar las instalaciones de producción
- Mejorar el sistema de verificación de reclamaciones
- Mejorar cualitativamente la capacidad del personal operativo
- Optimizar las instalaciones operativas (ergonomía, iluminación, racionalidad del flujo, etc.)

## Recursos humanos

- Estimular mejores relaciones entre gerentes, jefes y equipos de trabajo
- Desarrollar habilidad en las relaciones con entidades representativas de los empleados
- Maximizar el aprovechamiento de las habilidades de los empleados
- Estimular a los empleados en la búsqueda de los resultados
- Desarrollar la habilidad para estimular y aprovechar la creatividad de los empleados
- Estimular la rotación de los empleados y jefes
- Contar con una política de perfeccionamiento profesional por medio de entrenamiento, cursos y estímulo a los estudios
- Efectuar la administración de desempeño de cada empleado, independientemente del nivel o de la posición que ejerza
- Contar con una política de beneficios que contribuya al mantenimiento de los empleados en la institución
- Desarrollar un plan de carrera que determine las posibilidades de ascenso de los empleados

### 3.2.3.1

## Las inversiones y los resultados

La ejecución de un plan está ligada a factores de tipo técnico, administrativo y financiero. Los recursos económicos deben estar bien definidos tanto sobre el aspecto de la aplicación como de la captación de sus valores. La captación abarca los recursos propios para inversiones, aquellos procedentes del Gobierno, de agentes financieros nacionales y de agentes internacionales.

Todos los agentes potencialmente capaces de brindar financiamiento, lo hacen respaldados en la evaluación y consistencia del proyecto presentado. Aunque las medidas financieras tradicionales de desempeño no sean suficientes para garantizar una buena gestión de la empresa y de los negocios, esos indicadores económicos son los utilizados para el análisis macroeconómico. La administración financiera proporciona una serie de instrumentos para evaluar la eficacia en ese campo. Estos instrumentos son:

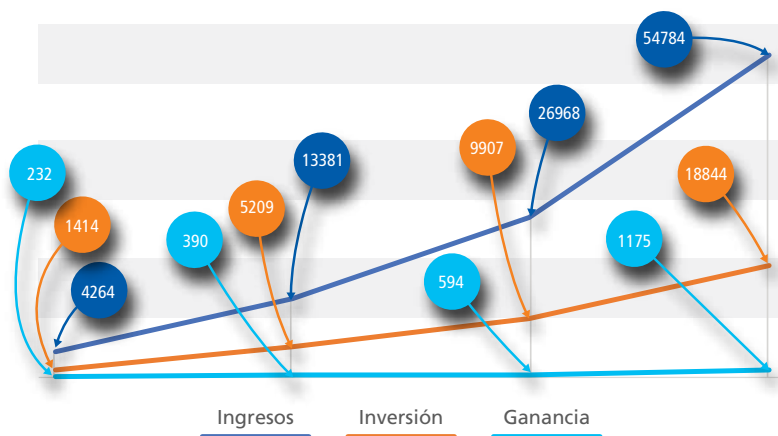
- **Retorno sobre inversión**  
Relación entre la ganancia operativa y el activo total de la empresa. Refleja la capacidad de la empresa de generar ganancia sobre determinado valor invertido. Este indicador sirve tanto para evaluar los resultados operativos de la empresa como un todo, como para evaluar los retornos esperados sobre futuras inversiones
- **Flujo de caja**  
considerado en un determinado período futuro de la empresa, este cuantifica, sobre todo en términos de valor presente, los cambios que la empresa espera realizar en las principales cuentas de su movimiento financiero en términos de orígenes y de usos de sus recursos
- **Margen de contribución**  
Diferencia entre los ingresos de unidades de control, como una línea de productos o filial de ventas, y sus costos variables en determinado período. Permite constatar aquello con lo que determinada unidad de la empresa contribuye para cubrir los costos fijos y la realización de utilidades

Todas las planificaciones deben proyectar sus resultados de manera que puedan ser tipificados en:

- **Operativos**
- **Económicos**
- **Imagen institucional**

Todo cuanto sea posible, deben ser cuantificados y presentados en tablas y gráficos, como en el ejemplo colocado a continuación:

#### Comparación Ingresos/Inversión/Ganancias



### 3.2.4

#### Formulación de la planificación estratégica

##### Formulación de la planificación estratégica

Toda planificación se debe derivar de un proceso creativo y participativo que responda a la consideración de los siguientes aspectos:

- Concepción de varios objetivos y desafíos compatibles entre sí
- Consistencia con sus recursos internos
- Consistencia con las condiciones ambientales
- Balance positivo en la relación costos X beneficios
- Sentimiento de calidad de toda la organización
- Libertad para cometer algunos errores
- Reconocimiento de lo posible en relación con lo imposible, siempre persiguiendo una aproximación mayor con el segundo aspecto

La Planificación debe establecer prioridades y, progresivamente, cumplir sus acciones. Durante su elaboración, la planificación debe ser considerada para períodos de largo plazo, pero con la ejecución de acciones en el corto y mediano plazos. La flexibilidad de la planificación debe existir para permitir su revisión, actualización y adaptación.

Técnicamente, se considera largo plazo la planificación para el período igual o superior a 5 años. Mediano plazo el período entre 1 y 5 años y corto plazo, el período de un año. Esto quiere decir que existe una línea de actuación para la organización, donde las acciones no están aisladas y componen una forma sistematizada para el logro de los objetivos. La Planificación a largo plazo es la base para las acciones empresariales.

La formulación de la Planificación Estratégica incluye la construcción de la Visión, de la Misión, de los Objetivos, de los Programas, de los Proyectos, de los sub-proyectos y de las acciones

#### 3.2.4.1

##### Visión

La Visión representa lo que la organización quiere ser. La visión proporciona la gran delineación de la Planificación Estratégica que deberá ser desarrollada e implementada por la empresa.

La Visión debe ser el resultado del consenso y del sentido común de un grupo de dirigentes. Para establecer la Visión, se sugiere que sean tomados en cuenta algunos puntos tales como:

- La Visión debe ser establecida de forma muy clara
- Debe definir y respetar el derecho de las personas
- Debe estar dirigida a los focos básicos. Clientes/sociedad (más importantes), empleados y proveedores
- El aumento en la participación de mercado y ganancia debe ocurrir mediante el aumento de la percepción por parte de los clientes de los productos y servicios ofrecidos
- Debe ser desarrollada una cultura de actuación orientada hacia resultados

Como ejemplo, podemos citar la Visión de un operador designado:

### “Vemos los correos”:

- a. Actuando en el ámbito global
- b. Uno de los principales operadores en el mercado postal internacional
- c. Liderando los seguimientos de mercado nacional en que actúa
- d. Expandiendo sus negocios
- e. Como una empresa ágil y dinámica
- f. Con innovación permanente de sus servicios
- g. Agregando continuamente valor tecnológico a sus productos y procesos
- h. Con alta competitividad en cada una de sus áreas de negocios
- i. Con elevada conciencia y contribución social
- j. Con atención a las expectativas de rentabilidad de los accionistas
- k. Con fuerte imagen institucional
- l. Con buen ambiente de trabajo que satisfaga a la necesidad de sus empleados
- m. Como un defensor del medio ambiente
- n. Como una empresa que aprende continuamente

#### 3.2.4.2

### Misión

La Misión es la razón de ser del operador designado. Es en la Misión que se determina cuál es el negocio de la organización, por qué ella existe y en qué tipos de actividades ella deberá concentrarse en el futuro. La definición de la Misión del operador designado es el punto inicial para las macro estrategias y macro políticas que deberán ser establecidas, brinda la dirección de orientación y determina los límites dentro de los cuales será seleccionada la posición estratégica relevante. Por eso, la definición de la misión debe satisfacer criterios racionales y sensatos que deben ser:

- Suficientemente emprendedores para tener impacto sobre el comportamiento de la organización
- Más enfocados en el sentido de la satisfacción de las necesidades del cliente que en las características del servicio ofrecido
- Capaces de reflejar las habilidades esenciales de la organización
- Inteligibles
- Realistas
- Flexibles
- Motivadores

En el establecimiento de la Misión, se deben tomar en cuenta algunos aspectos importantes por parte del grupo responsable de la elaboración de la Planificación Estratégica:

- No limitarse a explicar lo que está siendo hecho, pues tales definiciones no cumplen el objetivo básico de provocar decisiones de cambios
- No relacionarla de forma directa con los productos y servicios ofrecidos, pues reduce bastante la amplitud de la Misión de la organización
- No buscar definiciones cortas y excesivamente objetivas, pues esos aspectos pueden perjudicar la claridad y el entendimiento. También se debe tener cuidado de no establecer definiciones extensas, que puedan perjudicar su asimilación
- No debe ser establecida una frase eterna para la organización, ya que está expuesta al cambio en el tiempo y en las circunstancias internas y externas a la empresa. El objetivo no es solo definir la Misión, sino pasar a estar capacitado para definirla siempre que sea necesario, dentro de un proceso continuo de observación y pensamiento

Como ejemplo, podemos citar la Misión de algunos operadores a nivel mundial:

“Nuestro negocio es el transporte de objetos postales, de productos y de información impresa en el ámbito nacional y a nivel mundial. Suministramos, también, servicios y productos en un ambiente orientado hacia el mercado. Estamos comprometidos en mantener las necesidades de los clientes, ofreciendo una carrera desafiante al personal y ganando un retorno válido de inversiones.”

“Nuestro objetivo es el establecimiento, gestión y explotación de las infraestructuras de los servicios públicos de correos, el ejercicio de cualquier actividad que le sea complementaria, subsidiaria o accesorio y la prestación de servicios financieros.”

“Interconectar personas y organizaciones en el país y en el mundo, garantizando la satisfacción de sus necesidades de servicios de correos.”

### 3.2.4.3

## Objetivos

Los Objetivos son la meta o puntos cuantitativos, con plazo de realización y con responsables establecidos que se pretenden alcanzar por medio del esfuerzo de toda la estructura de organización de la empresa. La formulación de los Objetivos debe satisfacer los siguientes requisitos:

- Que estén claros y perfectamente divulgados, comprendidos y aceptados
- Que sean específicos, medibles, realistas
- Que presenten sus interrelaciones de forma esquematizada
- Que estén adecuadamente relacionados con factores internos y externos de la organización
- Que el sistema de control y evaluación establecidos sean adecuados
- Que las prioridades hayan sido establecidas

Los objetivos deben ser:

- **Jerárquicos** – Demostrando cuáles son los prioritarios, los secundarios etc. y cómo fueron establecidas las prioridades
- **Cuantitativos** – Que sean cuantificables y puedan ser medidos
- **Realistas** – Procedentes del análisis de las amenazas y oportunidades ambientales, de los puntos fuertes y débiles y de los recursos de la organización y no de pensamientos o deseos de las personas involucradas
- **Consistentes** – Que mantengan coherencia e interrelación entre sus diversos objetivos
- **Claros, comprensibles y escritos** – Los planes son más fáciles de ser ejecutados cuando los objetivos son claros y comprensibles por todos los profesionales involucrados en el proceso
- **Comunicados** – La finalidad y el contenido de los objetivos deben ser comunicados a todos los involucrados directa o indirectamente en su realización
- **Motivadores** – Los objetivos deben favorecer una situación de motivación, con el fin de obtener el alcance de las estrategias que deberán ser desarrolladas por el equipo
- **Utilitarios** – Los objetivos deben señalar quién va a ser beneficiado cuando sean alcanzados
- **Decisorios** – Los objetivos deben aclarar las decisiones básicas involucradas en sus procesos
- **Operativos** – Los objetivos deben visualizar los aspectos básicos que deben ser realizados para su alcance.

### 3.2.4.4

## Programas

Los Programas son los conjuntos de proyectos y acciones homogéneas referentes a su objetivo mayor, administrados de forma coordinada. Reflejan las intenciones de realización de empresa a nivel corporativo, al tiempo que orientan sus esfuerzos y recursos en determinado período.

El gran objetivo de los Programas es integrar proyectos que tienen misiones y objetivos comunes.

### 3.2.4.5

## Proyectos

Los Proyectos (y sub-proyectos) pueden ser considerados trabajos con fechas de inicio y conclusión previamente establecidas, con un coordinador responsable, un resultado final predeterminado y en el cual son destinados los recursos necesarios para su desarrollo.

La creación de los proyectos proporciona a los dirigentes las condiciones de identificar y colocar en la práctica, los planes de acción que desarrollará la empresa con el fin de alcanzar los resultados esperados y enfocados por la Planificación Estratégica.

En general, un proyecto tiene dos grandes fases:

- **FASE 1** Caracterización
- **FASE 2** Ejecución

En la fase de caracterización, los aspectos básicos que deberán ser analizados son:

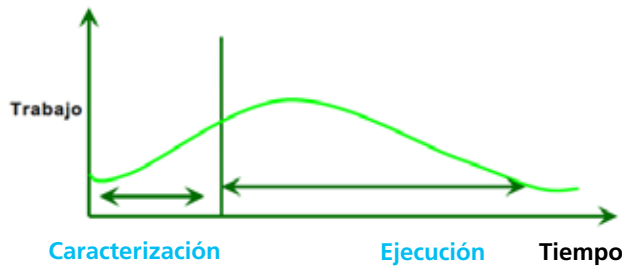
- Identificación del problema-meta
- Análisis del ambiente del proyecto
- Definición de los objetivos que deberán ser alcanzados
- Definición de los criterios y parámetros de evaluación del proyecto
- Elaboración de los estudios de viabilidad necesarios (estratégica, mercadológica, técnica y económico-financiera)
- Negociación y definición de los recursos necesarios
- Identificación del equipo de trabajo
- Programación y destinación de los recursos



Al final de esa fase se tiene la propuesta con el plan de ejecución del proyecto. En relación con la fase de ejecución, los aspectos básicos que deberán ser tomados en cuenta son:

- Utilización de los recursos disponibles de acuerdo con lo programado
- Supervisión del equipo de trabajo
- Seguimiento y control de las actividades
- Evaluación final de los trabajos ejecutados

Visualmente, podemos representar las fases de un proyecto de la siguiente forma:



## 3.2.5

### La Aprobación

Siguiendo el proceso de Planificación Estratégica, después de la formulación (que incluye la Visión, la Misión, los Objetivos, los Programas, los Proyectos, los subproyectos y las Acciones), tenemos la fase de Aprobación.

La Aprobación cuenta con dos grandes pilares:

- I La institucionalización interna
- II La institucionalización externa de la Planificación Estratégica

#### I Institucionalización interna

La elaboración de los Planes requiere una preparación previa teniendo en cuenta, principalmente, los integrantes del operador designado, a todos los niveles.

Aspectos como comunicación, sensibilización, diseminación, motivación, participación e interacción deben ser desarrollados con intensidad en el momento inmediatamente anterior al proceso de elaboración de los Planes. La Dirección General del operador designado debe liderar esos procedimientos.

La resistencia al cambio es independiente del tamaño de la institución, pues está relacionada con la mentalidad de sus integrantes. La resistencia tiene por lo general su origen en dos aspectos: éxito y recelo.

En el caso del éxito, la organización no reconoce o no ve la necesidad de cambio y puede terminar sucumbiendo por la obsolescencia (en este caso, la institución presenta un resultado favorable y no quiere alterar sus planes para el futuro).

#### 3.2.4.6

#### Sub-proyectos

Los sub-proyectos se caracterizan por una variedad de acciones específicas, determinadas, y articuladas en el tiempo que contribuyen en el desarrollo parcial de un proyecto al cual están subordinados.

#### 3.2.4.7

#### Acciones

Las Acciones son la puesta en práctica de una decisión con miras al alcance de un determinado resultado previamente establecido. La realización de las acciones es fundamental para la conclusión de los sub proyectos y proyectos.

EJEMPLIFICACIÓN:

A continuación, se presenta un esquema básico para ilustrar la secuencia





En el caso del recelo, la resistencia se deriva de la perspectiva de la pérdida de poder, de la salida del “área de bienestar” en la que están las personas. El miedo de enfrentar lo nuevo. Por detrás de las razones de resistencia existe la colocación de los intereses personales por encima de los de la organización.

El tratamiento de los focos de resistencia pasa por una efectiva interacción en relación con la cultura organizativa.

Las resistencias presentadas, por lo general pueden manifestarse en situaciones del siguiente tipo:

- La percepción de las personas de que la relación costo-beneficio es negativa
- Falta de confianza del personal en relación con la institución y con el verdadero interés de realizar cambios
- Falta de confianza en la capacidad de colocar en práctica las nuevas actividades y comportamientos que pasarán a ser exigidos a todos

Para minimizar las resistencias a los cambios pueden usarse caminos tales como:

- Entrenamiento anticipado y continuo sobre las actividades involucradas en el cambio
- Canal de comunicación adecuado con vistas a destacar y aclarar sobre la necesidad de cambio, así como toda la lógica incluida en su proceso
- Participación efectiva y masiva de los empleados, creando una situación de intercambio de ideas
- Claridad del sistema de informaciones de la organización
- Estructuración de eventos ligados a la divulgación de la Planificación

La principal forma de acabar o minimizar las resistencias, es hacer que los empleados comprendan la naturaleza de la planificación estratégica, así como que pasen por un amplio entrenamiento sobre su metodología de desarrollo e implementación.

## II La institucionalización externa

Toda la Planificación Estratégica de la empresa debe estar alineada con las directrices gubernamentales, con los acuerdos internacionales, especialmente con los principios de la Estrategia Mundial de la UPU establecida en los Congresos y con las necesidades, carencias y urgencias de la población que debe ser en última instancia, la mayor beneficiaria de toda la Planificación.

La Planificación desarrollada y el Plan de Acciones definido, deben ser formalmente presentados a las autoridades Sectoriales del Gobierno (Ministerio de Tutela, Ministerio de Planificación, Ministerio de Finanzas, Agencia Reguladora y otros que puedan contribuir en la ejecución del Plan).

Un resumen ejecutivo debe integrar la planificación de forma tal que sea visible la coherencia entre las acciones que deberán ser desarrolladas por la empresa con los lineamientos de las políticas gubernamentales.

La Gerencia General de la empresa, cuando concluya el proceso interno de elaboración de la planificación, debe realizar gestiones con las autoridades y presentar, de forma expositiva, la metodología, los objetivos, los proyectos y sub-proyectos que constituyen los planes.

Conquistar la confianza y el compromiso del Gobierno para hacer viable la ejecución de los planes de la Institución, es un paso fundamental para el alcance de los objetivos. Una vez que exista la uniformidad en las líneas maestras de acciones y el consentimiento de las autoridades, el plan debe ser puesto en práctica para el cumplimiento de los cronogramas establecidos y el logro de los resultados.

### 3.2.6

#### *El análisis detallado*

Siguiendo el proceso de la Planificación Estratégica, con posterioridad a la fase de Aprobación, se tiene el **Análisis Detallado**. En esta fase, son elaborados los planes tácticos y operativos, además de los complementarios. Estos planes son diseñados para un período anual.

La Planificación Estratégica debe tomar en cuenta a toda la organización y no solo a una de sus partes. De esta forma, técnicamente es incorrecto decir

*“Planificación Estratégica de Operaciones, Planificación Estratégica de Recursos Humanos”.*

Estas Planificaciones son tácticas (y no estratégicas), pues toman en cuenta a una parte bien definida de la organización. Aunque traten sobre cuestiones estratégicas, no tratan a la organización como un todo y por eso deben ser denominadas Planificación Táctica.

La Planificación Táctica de Operaciones Postales puede subdividirse, por ejemplo, en planificación táctica de distribución, de clasificación, de transporte, de encaminamiento.

La Planificación Táctica de Mercadeo puede subdividirse, por ejemplo, en mercado, ventas y servicios a clientes.

La Planificación Táctica de Recursos Humanos puede subdividirse, por ejemplo, en Administración de Recursos Humanos, Desarrollo de Competencias, Entrenamiento de Personal.

La Planificación Táctica de Finanzas puede subdividirse, por ejemplo, en Administración Financiera, Servicios Financieros, Presupuesto y Costos.

Dependiendo de la dimensión de la empresa, podrán ser descritas otras Planificaciones Tácticas (Tecnológica, Logística, Administración, Calidad, etc.).

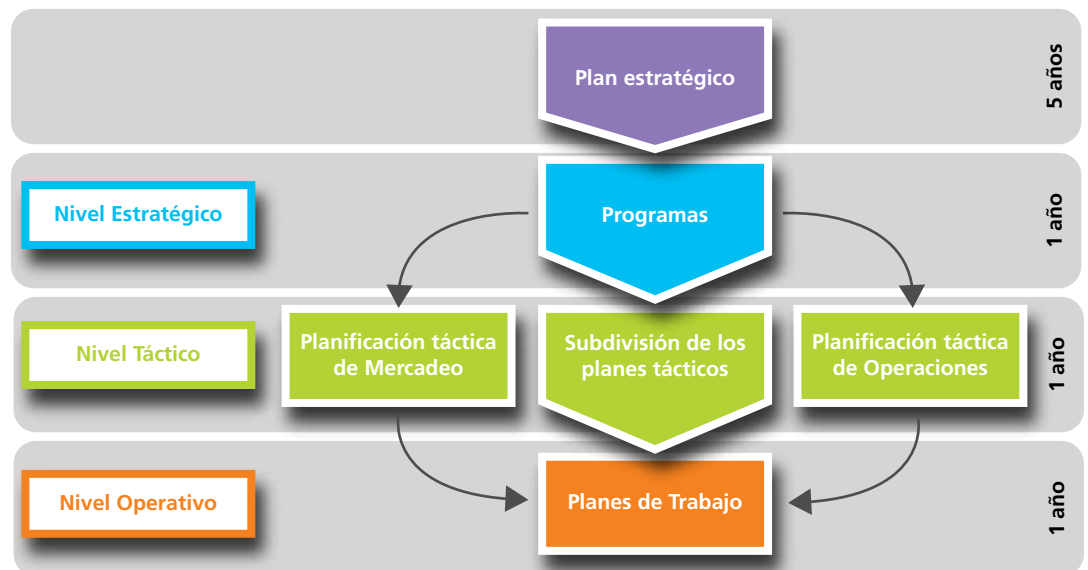
Se debe dar una atención especial a los Planes de Negocios cuando se trate de lanzamientos de un nuevo producto o servicio.

Los Planes de Negocios son planes complementarios a la Planificación Estratégica. Son específicos y deben desarrollar los siguientes puntos:

#### Análisis del negocio

- Características del negocio
- Fuerzas propulsoras
- Factores claves de éxito
  - › Tamaño del mercado
  - › Concepción comercial del negocio
  - › Concepción operativa y definición de recursos
  - › Análisis de viabilidad
- Cálculo de la cantidad vendida mensualmente
- Cálculo de los valores de ventas
- Costos fijos
- Inversiones
- Punto de equilibrio
- Evaluación final

El siguiente diagrama representa la jerarquía y el encadenamiento de los planes mencionados en este trabajo en los diversos niveles (estratégico, táctico y operativo), así como el período de aplicación de cada documento.



### 3.2.7

#### La Ejecución

Una vez aprobados el Plan Estratégico, los Programas, Proyectos y Sub-proyectos y detallados los planes tácticos y operativos, se comienza la fase de Ejecución, propiamente dicha, después de la divulgación y el compromiso de las áreas y actores involucrados, los cuales suministran y reciben de forma permanente, informaciones sobre los proyectos y acciones bajo su responsabilidad.

### 3.3

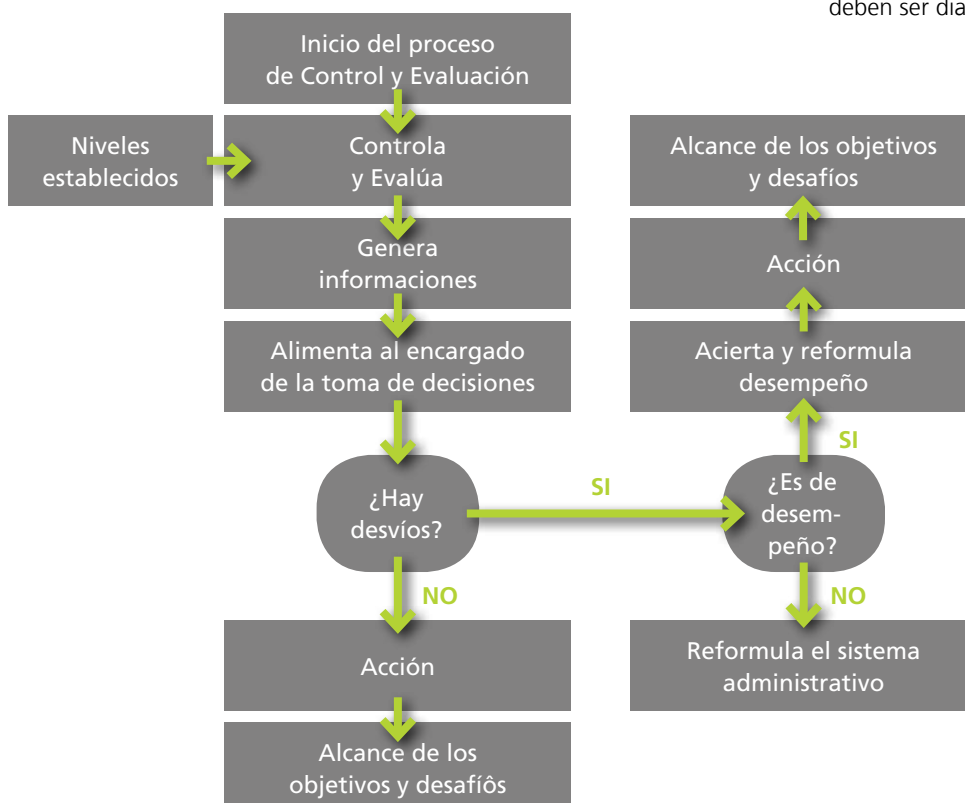
#### El control y la evaluación de la planificación estratégica

El papel ejercido por la función de Control y Evaluación en todo el proceso de planificación es el de realizar un seguimiento del desempeño del proceso, por medio de la comparación entre las situaciones alcanzadas y aquellas previstas, especialmente en lo que se refiere a los objetivos y desafíos, así como de las estrategias y políticas adoptadas por la institución.

La función control y evaluación se destina a garantizar que el desempeño real permita el alcance de los niveles que fueron previamente establecidos.

Debe considerarse como Control la función del proceso administrativo que, mediante la comparación con los niveles previamente establecidos, trata de medir y evaluar el desempeño y los resultados de las acciones, con el objetivo de realimentar a las personas encargadas de tomar decisiones, de forma tal que puedan corregir o reforzar ese desempeño o interferir en funciones del proceso administrativo para garantizar que los resultados satisfagan las metas, los desafíos y los objetivos establecidos.

De forma esquemática se puede representar la concepción general de la función control y evaluación de la siguiente forma:



### 3.3.1

#### Informaciones necesarias para el control y la evaluación

En la fase de control y evaluación del proceso de planificación, es necesario establecer algunas características de las informaciones que constituirán la base del seguimiento:

##### Tipos de informaciones

Los tipos de informaciones necesarios para el control y la evaluación del proceso de planificación estratégica abarcan, entre otros, los siguientes aspectos:

- La cuantificación temporal de las actividades
- Determinación de las fechas en que ocurren todos los eventos (informaciones, informes, cuadros, acciones etc.)
- Valores comprometidos y realizados
- Aplicación de los valores
- Cuantificación de la fuerza de trabajo
- Cuantificación de la calidad del trabajo

##### Frecuencia de las informaciones

La frecuencia con la que serán obtenidas las informaciones, procesadas y enviadas dependerá básicamente del tipo de actividad. En el ámbito del sector postal, puede ser considerada la siguiente situación:

- En el control estratégico, se refiere a la alta administración, mensualmente
- En el control táctico (administrativo), semanal o quincenal
- En el control operativo, las informaciones deben ser diarias, consolidadas semanalmente

## Calidad de las informaciones

Para evaluación y control se hace relevante observar la forma, los canales, la periodicidad, la velocidad, la precisión y el contenido de las informaciones. Las informaciones deben respetar las siguientes orientaciones:

- Para el control estratégico (alta administración), bajo grado de detalles y alto grado de consolidación de informaciones analizadas
- Para el control táctico (administrativo), medio grado de detalles y alto grado de síntesis
- Para el control operativo, se requiere un alto grado de detalles

## Fuentes de las informaciones

Las fuentes de informaciones son básicamente dos:

- Internas – Compuesta tanto por las informaciones brindadas por los responsables de las acciones (gestores) como por los sistemas de seguimiento y evaluación hecho por los usuarios (clientes internos)
- Externas – Referente a las informaciones recibidas del público externo, auditoría independiente, prensa y organismos externos de control.

## Responsables por las informaciones

Cada acción prevista en los Planes debe contar con un coordinador responsable de su realización y seguimiento. Ese coordinador es, también, el responsable primario por las informaciones sobre el curso de las actividades a su cargo. El responsable por la coordinación de un grupo de acciones debe consolidarlas y remitirlas, en el plazo programado, a la autoridad superior. Es evidente que la jerarquía debe ser establecida en el desarrollo de la Planificación.

Las informaciones son necesarias para el control y la evaluación y fundamentarán el proceso de decisión. De forma esquemática podemos representarlo de la siguiente forma:



Para que la Alta Gerencia pueda realizar, de forma adecuada, el control y la evaluación de los Planes, es conveniente que siga los siguientes pasos:

### a. Determinación de los modelos de medida y evaluación

Esos modelos son derivados de los objetivos, desafíos, metas, estrategias, políticas y proyectos, así como de las normas y procedimientos. Por lo tanto, los modelos son la base para la comparación de los resultados deseados. Pueden ser tangibles o intangibles, explícitos o implícitos y referirse a la cantidad, calidad y tiempo.

### b. Medida de los desempeños presentados

El proceso de medir y evaluar el desempeño significa establecer qué medir y seleccionar, así como medir, mediante criterios de cantidad, calidad y tiempo. Esos criterios deben mantener coherencia, homogeneidad e integración entre sí para no distorsionar el control de los Planes.

### c. Comparación de lo realizado con lo esperado

Al preparar el cuadro indicativo de los resultados alcanzados y compararlo con los esperados, se puede visualizar el progreso de las acciones, así como servir de herramientas de apoyo a la Gerencia General, al cuerpo de dirección, a los coordinadores de las acciones y a los colaboradores.

En general, se pueden identificar cuatro resultados principales de esa comparación:

- Resultados alcanzados dentro o superior a lo esperado
- Resultados alcanzados con desvío, cercano a los límites de las fronteras de lo esperado
- Resultados alcanzados con desvío, excediendo los límites de las fronteras de lo esperado
- Resultados alcanzados excediendo mucho los límites de las fronteras de lo esperado

### d. Acción correctiva

Es necesario tomar medidas o previsiones para evitar los desvíos significativos o incluso para reforzar los aspectos positivos detectados.

El sistema de ejecución del control y evaluación requiere:

- Estar enfocado en los puntos críticos, evitando pérdida de tiempo y aumento de costos
- Estar bien explícito para facilitar su comprensión y aceptación por parte de los diferentes integrantes de la Organización
- Ser rígido y preciso y de forma simultánea permitir flexibilidad, pues el ambiente postal es impreciso y dinámico
- Ser realista y ejecutable, pues debe producir informaciones correctas y objetivas para facilitar el proceso de decisiones y facilitar las acciones que tienen como objetivo conducir el proceso al estado deseable

## 3.3.2

### Fases del proceso de control y evaluación

## 3.4

### Aspectos generales

- Presentar un costo de control inferior al costo de los beneficios proporcionados
- Ser ágil y proporcionar medidas de corrección de forma rápida, por tanto, debe apoyarse en modelos de control claros, definidos y precisos
- Tener objetividad, de forma tal que desencadene una acción correctiva o de refuerzo al proceso.

El objetivo de este último numeral es proveer algunas informaciones útiles, como un guion de apoyo a la elaboración y ejecución del Planeamiento Estratégico. Además, para disponer de una terminología uniforme, se presenta un glosario que permite puntualizar las definiciones de los términos utilizados.

### 3.4.1

#### Recomendaciones para la administración de un proyecto

El profesional responsable de la administración de un proyecto debe tener presente que, si el proyecto bajo su responsabilidad no es desarrollado e implantado de forma adecuada, pueden ocurrir problemas en la puesta en práctica de la Planificación Estratégica.

Existen determinadas recomendaciones para el gerente de proyecto que lo apoyan para conducir su tarea:

- Concentrar los esfuerzos en los resultados esperados del proyecto
- Ser flexible, dentro de una medida razonable
- Comprometer a los niveles jerárquicos superiores, con el objetivo de conseguir el apoyo necesario para la elaboración y la implantación del proyecto
- Contar con un adecuado y realista sistema de información
- Mantener contacto directo con las personas involucradas en el proyecto
- Realizar una adecuada distribución de tareas entre sus colaboradores
- Mantener racionalidad en los gastos inherentes al proyecto, gastando en aquello que sea realmente necesario
- Mantener una situación realista, no tendiendo al optimismo o al pesimismo
- Incentivar críticas y debates por parte de los colaboradores en lo que se refiere al desarrollo del proyecto
- Mantener coherencia con sus actitudes y decisiones
- Recordar que el proyecto es un sistema y siempre debe ser considerado de esta forma
- Resolver las situaciones de conflictos inherentes a la administración del proyecto
- Tener presente que el proyecto considera, además de problemas presentes, también problemas futuros
- Mantener un adecuado sistema de control y evaluación del proyecto por medio del seguimiento de las acciones

### 3.4.2

#### Características para el éxito de un proyecto

Los aspectos que se indican a continuación, determinan el éxito del proyecto y de sus acciones:

- Cumplimiento de los plazos previstos
- Encuadramiento a los costos preestablecidos
- Cumplimiento de la calidad técnica esperada
- Cumplimiento de las exigencias de viabilidad
- Cumplimiento del equilibrio financiero durante y después de la conclusión
- Mantenimiento del equilibrio operativo en las actividades de la empresa
- Mantenimiento del equilibrio financiero
- Aumento o, por lo menos, mantenimiento de la rentabilidad
- Aumento o, por lo menos, mantenimiento de la captación de oportunidades de negocios

### 3.4.3

#### Terminología y conceptos adoptados

Con el fin de unificar el entendimiento en relación a conceptos, se presenta un glosario de términos utilizado en los procesos de planificación:

##### a. **Mega tendencias:**

Las mega tendencias tienen como objetivo identificar los rumbos de las variables determinantes y críticas a la existencia, crecimiento y rentabilidad del negocio, producto o servicio. Deben orientar las decisiones estratégicas para un horizonte de tiempo de cinco a diez años.

##### b. **Análisis ambiental:**

El análisis ambiental tiene como objetivo identificar los rumbos de las variables determinantes y críticas a la existencia, crecimiento y rentabilidad del negocio, producto o servicio. Debe orientar las decisiones estratégicas para un horizonte de tiempo de hasta cinco años.

##### c. **Misión:**

La Misión define las razones de existencia de la organización, actuales y potenciales. Declara, de esa forma, lo que la misma debe ser y dónde debe actuar. Debe ser definida con miras a la satisfacción de necesidades y a la atención de expectativas y deseos de los mercados, evitando que sea expresada en términos de productos o servicios de la organización.

**d. Visión:**

Las Visiones resumen las aspiraciones, ideas, expectativas, ambiciones y “sueños” de las personas que deciden los destinos de la organización sobre los negocios, productos o servicios. Las visiones definen los horizontes y dan las direcciones de la Gestión Competitiva. Las visiones deben ser elaboradas de forma clara y objetiva, y deben expresar cómo los estrategas ven los negocios, productos y servicios de la organización en el transcurso de los años.

**e. Competencias estratégicas:**

conjunto de habilidades y tecnologías que permite a una organización ofrecer un determinado beneficio a los clientes.

**f. Valores:**

Los Valores son actitudes y comportamientos que sustentan las principales decisiones estratégicas.

**g. Políticas:**

Las Políticas son parámetros u orientaciones para la toma de decisión. Representan la definición de los niveles de delegación, conjuntos de valores y/o cantidades-límite y de alcance de las estrategias y acciones para el cumplimiento de las metas y de los objetivos.

**h. Diagnóstico estratégico:**

Análisis del ambiente interno y externo para la definición de estrategias corporativas y sectoriales.

**i. Análisis prospectivo:**

Estudio de las variables e informaciones recogidas en la fase de Diagnóstico Estratégico, con miras a la formulación de escenarios alternativos y a la identificación de amenazas y oportunidades en el período futuro considerado, identificando competencias estratégicas que deberán ser desarrolladas o fortalecidas y ordenando la prioridad de las iniciativas.

**j. Posición estratégica:**

Evaluación de la posición competitiva del negocio, producto o servicio en el dominio competitivo para definir los objetivos estratégicos, las estrategias (programas, proyectos y acciones) necesarias para la puesta en práctica de esos objetivos, las políticas relacionadas con las estrategias y los alineamientos funcionales necesarios para lograrlo.

**k. Objetivos estratégicos:**

Los objetivos son metas que deben ser constantemente perseguidas, perfectamente cuantificables y medibles, con plazos establecidos y que representen modificación de una situación.

**l. Programas:**

Conjuntos alineados de Proyectos y Acciones que sintetizan intenciones corporativas de la organización en determinado período.

**m. Proyectos:**

Conjunto de acciones finitas y articuladas en el tiempo, cuya movilización de recursos, de cualquier tipo, proporcione cambios sustanciales en el status de un proceso o tratamiento administrativo de la organización.

**n. Subproyectos:**

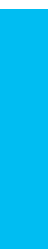
Conjunto de acciones finitas y articuladas en el tiempo que contribuyen para el desarrollo parcial de un proyecto.

**o. Plan de acción:**

Conjunto de las partes comunes de los diversos proyectos, en lo que se refiere al asunto que está siendo tratado (recursos humanos, operaciones, marketing etc.).

**p. Acciones:**

Elemento de un proyecto o esfuerzo continuado, insertado en un Plan de Acciones, para la mejoría o concretización de un resultado, sin alteración sustancial en el método o proceso empleado y sin tratamiento sistémico del problema





**Módulo V**  
La Regulación Postal



# Introducción

En la prestación de los servicios postales del país y en las actividades de explotación del mercado, es imprescindible que el Estado disponga de los mecanismos necesarios para que:

- Establezca políticas públicas en materia postal
- vele por la adecuada prestación del servicio postal básico o servicio universal al que todos los habitantes del territorio deben tener derecho;
- garantice el cumplimiento de las normas que rigen para la actividad postal, especialmente el régimen de área reservada; y
- vele por la sana competencia en el mercado.

La falta de regulación del sector postal ha afectado el desarrollo del mercado desde hace años, con riesgo inclusive de la viabilidad del operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal en muchos países. El operador designado debe asegurar el servicio universal en todo el país, mientras que los operadores privados trabajan únicamente en los segmentos y nichos de mercado rentables, sin ninguna exigencia particular, creando en muchos casos un desequilibrio financiero para el operador designado.

Los esfuerzos de regulación en gran número de países han nacido del propio operador designado que ha buscado concientizar a las autoridades nacionales sobre la necesidad de regulación, encontrando eco principalmente en los gobiernos que ya aplican una regulación en otros sectores como telecomunicaciones, transportes, energía.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos, el tema de la regulación surge como resultado de las tendencias impulsadoras que afectan los intercambios de servicios especialmente en las dos últimas décadas del siglo XX.

Este módulo no pretende introducir o explicar de manera extensa aspectos teóricos, históricos y políticos que conlleven a la implementación de la regulación a nivel local o internacional ya que, por una parte, el objeto principal de esta Guía es brindar herramientas prácticas, y por otra parte, la realidad nacional y regional es tan diversa, que las razones que impulsan ese proceso son también particulares.

En ese sentido, el presente módulo se concentra especialmente en las bases prácticas que pueden ser de utilidad para los países que requieren poner en marcha un proceso de regulación postal. Cabe destacar que, a pesar de la tendencia cada vez mayor de separar las funciones operativas de las de regulación, existen relativamente pocas referencias teóricas en el campo de la regulación postal.

En los últimos años, sin embargo, una serie de esfuerzos importantes realizados en materia de capacitación internacional por parte de la Unión Postal Universal, así como la publicación de ciertos documentos referenciales y la realización de varios foros internacionales en la materia, están permitiendo encontrar puntos comunes que permitan establecer un marco adecuado para la definición de políticas claras y prácticas en materia de regulación postal.



# El estado y la regulación

## 1.1

### Los servicios públicos y la regulación

#### 1.1.1

#### *El ejercicio de una función constitucional del Estado*

Los "servicios públicos" son un componente esencial de los diferentes modelos de sociedad de los países. Los habitantes del territorio deben disponer de servicios públicos de calidad, pues éstos contribuyen a la cohesión social y económica de las comunidades, al tiempo que mejoran su calidad de vida y el pleno disfrute de los derechos fundamentales que deben ser reconocidos en las normas constitucionales.

En este marco, resulta esencial el papel que ejercen, tanto el poder ejecutivo como el legislativo, cuyas competencias posibilitan recoger los cambios necesarios, en función de la evolución de los entornos, a través de normas de rango legal y reglamentario.

Al ser los servicios públicos un derecho de los habitantes, el Estado asume por lo tanto la obligación de garantizar su funcionamiento, prestando directamente esos servicios a través de una de sus dependencias o mediante la creación de las instituciones específicas para la prestación de estos servicios y emitan las normas que regulen su funcionamiento, en concordancia con el entorno en que se desenvuelvan.

En la totalidad de los países, el Estado asumió obligaciones de servicios públicos, prestándolos directamente a través una de sus dependencias o creando las instituciones y definiendo su funcionamiento. Sin embargo, con el paso del tiempo, la mayor parte de las normas fueron quedando obsoletas ante los constantes cambios de los requerimientos de la sociedad.

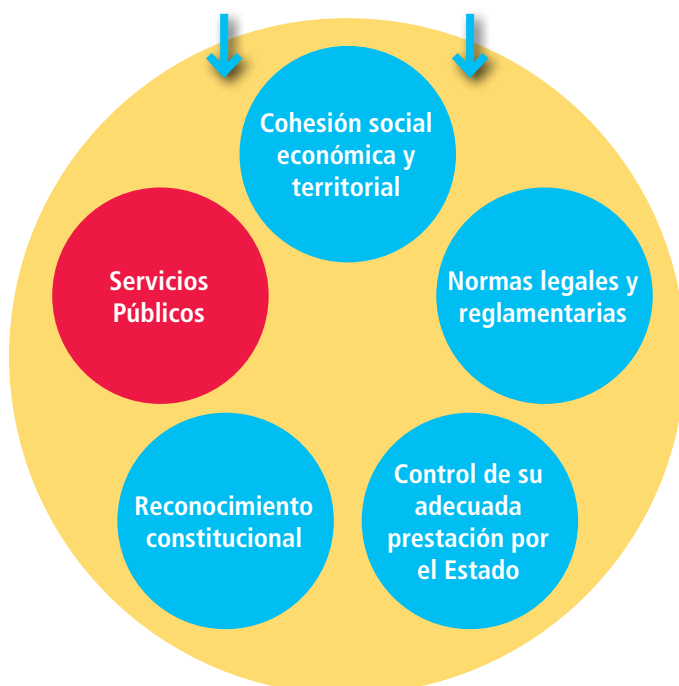
En la mayor parte de los países, los gobiernos comenzaron a interesarse por los servicios públicos que generaban mayores ingresos y que requerían montos importantes de inversión para su desarrollo y que al mismo tiempo habían despertado el interés del sector privado para participar, como fue el caso de las telecomunicaciones y la energía eléctrica, donde se produjeron los primeros ejemplos de regulación.

Los servicios que cumplían un objetivo social básico o que no ofrecían productos y servicios de valor agregado, no recibieron mayor atención ni inversiones importantes, lo que implicó un debilitamiento progresivo de los mismos.

Estos servicios tampoco fueron en su momento objeto de regulación específica, y por ende los Gobiernos no se vieron enfrentados a tomar decisiones hasta que la crisis los confrontó. El Correo en muchos de los países fue reducido únicamente en su dimensión social a pesar de su potencial en el desarrollo de economía.

Muchos países en las distintas regiones han constatado el debilitamiento de la prestación del servicio postal universal y se interesan en buscar los mecanismos que les permitan fortalecer al operador designado y están interesados en emprender procesos de reforma importantes, en los cuales el tema de la regulación es ineludible.

### Servicios Públicos



## 1.1.2

### Los cambios en los servicios públicos

El desarrollo y evolución tanto del concepto como del propio servicio público que debe garantizar el Estado en entornos de competencia y participación de la empresa privada, plantea la necesidad de reflexionar sobre la forma y modo en que los servicios deben ser prestados.

Históricamente, los servicios públicos eran prestados directamente por el Estado, a través de una de sus dependencias (Ministerio, Secretaría, Dirección General, etc.).

Con el paso del tiempo, y se observó que la correcta prestación de los servicios exigía que el servicio fuera prestado en forma diferente, por lo que, en cumplimiento de políticas públicas, muchos países crearon entidades gubernamentales, con mayor autonomía de gestión, con el objeto de prestar el servicio público de Correos. Estas entidades, contaban con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que jurídicamente ya no formaban parte del gobierno nacional, y por lo tanto, no podían ejercer actos de autoridad.

De esa forma, en los antiguos ministerios se conservó un área para ejercer los actos de autoridad necesarios en el sector postal, y que al mismo tiempo tenían funciones de regulación del servicio postal. Esta situación se denomina "separación de las funciones reguladora y operadora".

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el antiguo "monopolio postal" generalmente no incluyó la totalidad de los servicios postales (por ejemplo, no incluyó la paquetería o servicio de encomiendas). Esto significa que la participación del sector privado siempre ha estado presente en el ámbito postal.

En este sentido, los países deben decidir cuáles servicios deben seguir prestándose exclusivamente por el Estado, a través de la entidad creada para tal efecto, y cuáles pueden encomendarse en régimen de competencia al sector privado.

Además, los países han estado ante la problemática de cómo poder desligarse de ciertos servicios públicos, si estos son de interés general y cómo asegurar que una eventual tercerización permita el control que garantice el mantenimiento de las obligaciones del Estado en servicio universal.

De esta manera, se ha constatado que la única manera de poder definir el esquema en el cual los servicios públicos deben desarrollarse en el nuevo entorno mundial, es creando las normas adecuadas que aseguren que el Estado puede garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y estén definidas las responsabilidades de los distintos actores en la explotación del mercado.

La falta de normas adecuadas para ordenar el mercado, trae consecuencias negativas para la sociedad y para el Estado, ya que tarde o temprano los habitantes dejarán de recibir los servicios públicos y el Gobierno estará obligado a encontrar soluciones alternativas, con costos no solo financieros sino también políticos.

La globalización juega un papel fundamental en la concepción que el Estado ha tenido de los servicios públicos. La presión de la iniciativa privada para ingresar en el mercado tradicionalmente reservado a los operadores estatales dificulta la responsabilidad de asegurar el mantenimiento de los servicios con carácter universal.

Hay que señalar que el fenómeno de la competencia en el mercado postal sin regulación, es antiguo, más en unos países que en otros, ya que empresas privadas locales y extranjeras se introdujeron en el mercado aprovechando especialmente marcos legales obsoletos.

Este fenómeno, unido a la existencia de modelos de administración de servicios públicos muy tradicionales, donde la influencia política ha ocupado un lugar preponderante en su funcionamiento, no dejaron lugar para impulsar reformas oportunas y efectivas y como consecuencia, se produjo el debilitamiento progresivo del operador designado en muchos países.

El mejor instrumento para contribuir en el logro de una solución a la problemática del sector postal en los países, se encuentra en la emisión de instrumentos jurídicos y administrativos derivados del ejercicio de la función de regulación por parte del Estado, como primer responsable del servicio postal universal.

Gráficamente este escenario puede representarse así:



### 1.1.3

## La responsabilidad de preservar el servicio universal

Los principios que imperan en el mercado, entre los cuales el beneficio económico impera, pueden poner en peligro la aspiración social de garantizar a todos los habitantes del territorio, el acceso a servicios básicos de calidad. El Estado debe por lo tanto intervenir para garantizar la igualdad de acceso al servicio postal universal.

El término y concepto de servicio postal universal está establecido en las Actas de la Unión Postal Universal, habida cuenta del aspecto sustantivo que representa. De esto se ha hablado detalladamente en el módulo II de esta Guía y se comentará más adelante en este módulo. Sin embargo, es necesario insistir en el papel fundamental del Estado para garantizar que el servicio postal universal cumpla con su carácter de derecho fundamental, por encima de las consideraciones económicas que puedan darse en la explotación de los servicios en el mercado.

La hipótesis de que, ante el debilitamiento del operador designado, la sociedad, tanto como los grandes expedidores como los clientes individuales, aceptan la situación y se vuelcan simplemente a utilizar los servicios de operadores privados, ha sido claramente desmentida por la realidad. Existen casos concretos de países, donde las autoridades han tenido que revertir decisiones estratégicas e invertir montos económicos importantes para restablecer los servicios postales.

El país debe tener claro que, si deja continuar situaciones de explotación del mercado sin una regulación adecuada, la situación del operador designado se puede deteriorar a niveles críticos, llegando al colapso en la prestación de los servicios, como ya ha ocurrido en algunos casos, con enormes costos para el erario, al tener que asumir el Estado el pago permanente del servicio universal.

La creación de las condiciones necesarias y adecuadas para el ejercicio de la función de regulación del Estado en el sector postal, en especial para la preservación de las obligaciones, adquiere unas dimensiones fundamentales en la actualidad.

Las autoridades de regulación deben por lo tanto tener como objetivo la preservación del derecho a la comunicación, en el que el principio fundamental sea la igualdad de derechos de todos los habitantes en el momento de acceder a los servicios postales, independientemente de su ubicación geográfica o de su condición social o económica.

Todos los estamentos de la sociedad del país deben sensibilizarse para adoptar las decisiones que posibiliten la emisión de la reglamentación adecuada que permita ofrecer un servicio postal universal a sus habitantes, además de comprender que el servicio universal necesita inversión y financiación para ser capaz de cubrir las necesidades.

Resulta esencial que el país asuma programas de inversión que permitan la adaptación del servicio universal a las nuevas tecnologías, posibilite la diversificación de actividades del operador y modernice los procesos logísticos mediante la actualización tecnológica de sus instalaciones.

#### Autoridad Nacional de Regulación: Control y desarrollo del Servicio Postal Universal y del Sector Postal

**CONTROLAR** la adecuada prestación del Servicio Postal Universal por parte del Operador designado

**GARANTIZAR** que la prestación del Servicio Postal Universal se realice en las condiciones de acceso, calidad y precio establecidas en la norma

**VIGILAR E INSPECCIONAR** los servicios postales en el mercado postal

**SANCIONAR** el incumplimiento de normativo en la prestación del servicio universal

El Estado debe garantizar el servicio universal, entendido éste como servicio

1 → Para todos los habitantes en cualquier parte del territorio nacional a precios asequibles

2 → Regulando las condiciones de prestación de los servicios

3 → Velando, a su vez, por una sana competencia

Por tanto, el Estado debe garantizar la prestación del Servicio Postal Universal a todos los habitantes



## 1.2

### La regulación en la reforma postal

#### 1.2.1

##### *El rol del regulador en la política nacional de desarrollo*

El Estado consagra normalmente una importancia capital a la creación de programas de modernización del sector público que exigen una especial promoción de las inversiones que van a contribuir a una mayor riqueza y desarrollo de todos los aspectos económicos, sociales y culturales del país.

Los programas de desarrollo del sector postal deben elaborarse y planificarse a fin de que formen parte integral de los planes nacionales de desarrollo, en especial de la infraestructura del país.

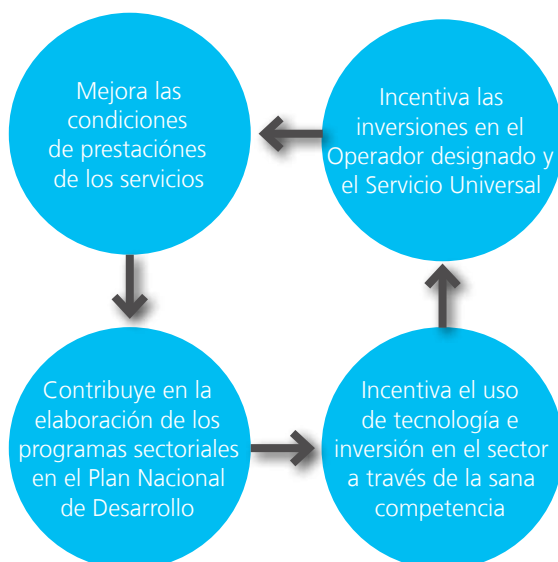
La autoridad de regulación debe colaborar con el Estado en el cumplimiento de las responsabilidades sociales y económicas y también con la sociedad, empresas e individuos, quienes deben disfrutar de la garantía de protección necesaria para utilizar el servicio postal universal.

En este sentido, la regulación y las funciones de las autoridades de regulación deben velar por:

- el interés y necesidades de los clientes
- Los derechos de los habitantes a servicios de buena calidad
- la realización de esfuerzos para modernizar los servicios y mejorar su calidad

El papel de la regulación como instrumento de desarrollo de las metas del Estado puede definirse así:

#### **Papel de la Regulación**



#### 1.2.2

##### *Exigencias del entorno*

En el sector postal como en otros sectores de servicios esenciales, se han producido en los últimos tiempos cambios determinantes en su concepción y alcance.

Las nuevas tecnologías han tenido un especial impacto en las comunicaciones postales clásicas que, unido a otros factores, suponen una auténtica revolución para los servicios postales del mundo actual. Estas nuevas tecnologías, vistas inicialmente por algunos como amenazas para el sector postal, han abierto todo un abanico de posibilidades a la industria postal y muchos países y operadores designados así lo han entendido y aplicado para modernizar los servicios y adaptarlos a la sociedad de la tecnología de la información y comunicación.

Sobre este tema ya hemos hablado en el Módulo I de esta Guía, pero es importante señalar que el entorno mundial cambió tan rápidamente en el área de las comunicaciones y se volvió tan complejo que el Estado se ha visto enfrentado a decisiones sobre aspectos técnicos que requieren un análisis que va mucho más allá de las simples apreciaciones políticas.

El ejercicio de la función de regulación permite al Estado cumplir con su papel de garante de los derechos de todos los habitantes y pueda al mismo tiempo respetar sus compromisos. Es la regulación del mercado postal, a través de la emisión de Leyes y Reglamentos, lo que hace posible el disfrute del derecho a un servicio universal en condiciones de acceso, regularidad, seguridad y calidad adecuadas.

#### **Regulación Postal – Exigencia del entorno**

1 →

**Factores de cambio**

2 →

**Globalización**

3 →

**Las nuevas tecnologías**

**En este entorno, el Estado debe garantizar el servicio postal universal como instrumento de cohesión social, económica y territorial**

### 1.2.3

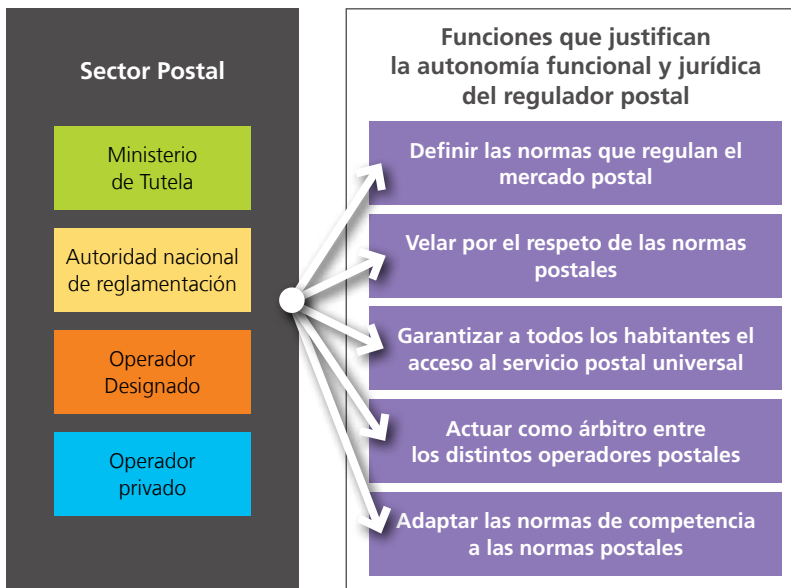
#### *La separación de la regulación y la operación de servicios*

El concepto de regulación en un sentido más restrictivo estaba incluido en muchos países dentro de las funciones típicas del operador designado de los servicios postales, y donde no había un marco regulatorio más amplio, el operador designado ejercía ambas funciones.

Este sistema ha demostrado su ineficacia ya que no solo carece de sentido práctico al ser el operador público juez y parte, sino también que el operador designado no cuenta con la autoridad ni las herramientas para poder controlar el sector postal en su totalidad.

En el contexto actual con la participación de la empresa privada a través de operadores en el mercado, los modelos postales han estado evolucionando hacia una separación entre la regulación y la operación, sobre la base de una regulación estable del mercado que permita garantizar las reglas postales y la seguridad jurídica a todo el conjunto de operadores.

Además, la regulación debe velar por el equilibrio de las fuerzas del mercado, garantizando el buen funcionamiento de éste y el acceso al mismo en igualdad de condiciones, así como el respeto a las reglas de juego. Al mismo tiempo, debe asegurar la cohesión social y territorial mediante la garantía del servicio postal universal, de calidad.



## 1.3

### Desarrollo de las obligaciones del estado

#### 1.3.1

#### *Desarrollo de los mandatos de la ley postal*

La regulación postal debe aportar seguridad jurídica a los actores del sector con el objeto de determinar con claridad el elenco de derechos y obligaciones de los mismos.

La regulación del sector postal se debe iniciar con el dictado de normas que tengan el rango de ley, al amparo de la competencia que en materia postal tiene el Estado. La ley postal debe contemplar las materias que resuelvan la problemática sectorial y permitan el funcionamiento adecuado del mercado, con la protección del interés general al asegurar la prestación del servicio postal universal.

Por su parte, los instrumentos administrativos, esto es, reglamentos, decretos, normas, etc. son muy importantes. Su finalidad es hacer práctica la aplicación de las disposiciones legales y posibilitar la especificación concreta del alcance de la prestación de los servicios postales.

Entre las materias que pueden emitirse como normas de carácter reglamentario, al amparo de las previsiones y el espíritu de la ley postal, están, por ejemplo:

- la reglamentación del régimen de autorizaciones fijado por la Ley para la prestación de los servicios
- la reglamentación del régimen de precios fijado por la Ley para los servicios
- el contrato de la prestación del servicio postal universal por el operador designado
- el desarrollo de la organización de la entidad de regulación

La delimitación normativa a través de reglamentación emitida por el Gobierno tiene la ventaja de su flexibilidad frente al procedimiento de aprobación legislativa.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los aspectos claves para el ordenamiento del mercado, la operación de los servicios y la estructura del sector, deben ser definidos en la legislación, o por lo menos considerarlos, a fin de que puedan ser desarrollados a través de instrumentos administrativos.

### Instauración del modelo de Regulación Postal a través de la legislación postal

La Ley debe establecer.

**LA NATURALEZA JURÍDICA** de la autoridad nacional de reglamentación (Regulador Postal)

**TIPO DE REGULACIÓN** (específico, sectorial, multisectorial)

**MÉTODO DE FINANCIACIÓN**

### Materias de la legislación competencia de la Autoridad Nacional de Regulación

- Régimen legal de los servicios en el mercado
- Régimen de prestación de servicios y forma de autorización
- Control, vigilancia e inspección de los operadores postales
- Régimen de precios en los servicios postales
- Alcance y condiciones de servicio en la prestación del servicio postal universal del país
- Contrato de condiciones de prestación de Servicio Postal Universal. Plan de desarrollo del servicio
- Coordinación y adaptación de la legislación

## 1.3.2

### *El desarrollo del sector postal del país*

Una de las razones principales del debilitamiento del operador designado en algunos países, ha sido su poca proyección en el desarrollo nacional y el desconocimiento generalizado de las potencialidades del servicio postal en la economía nacional.

El Módulo I de la Guía explica el papel que los servicios postales pueden representar para la economía, el comercio y la competitividad de un país y está en manos del operador designado convencer a las autoridades gubernamentales de ese papel fundamental.

Iniciado el proceso de reforma postal que busque brindar al sector un nuevo dinamismo en concordancia con los planes nacionales de desarrollo, corresponderá al órgano de regulación aplicar las condiciones creadas por la ley para conseguir una mayor contribución del operador designado al desarrollo económico del país y una mayor amplitud de sus actividades de negocio en la industria postal y los negocios afines.

# La estructuración de la regulación

## 2.1

Las determinaciones sobre la regulación y la forma de llevarlas a cabo

Corresponde a los responsables designados por el Gobierno, poner en práctica las medidas necesarias para estructurar la regulación, una vez que el Estado, por medio de las normas legales pertinentes, ha decidido establecer el marco de actuación en el que se garantice la regulación de las actividades postales.

Las funciones y otros aspectos del órgano de regulación pueden desarrollarse reglamentariamente y pueden ser asignadas a dependencias concretas de la autoridad de regulación, en función de la estructura que las normas organizativas establezcan. Sin embargo, es preferible tratar los aspectos prácticos de la función en un marco reglamentario habida cuenta de que ese instrumento suele ser más flexible y rápido para una eventual modificación y, por ende, más adecuado para el entorno cambiante en que se mueve el sector.

El Gobierno al interesarse en el sector postal y al tomar la decisión de crear un órgano de regulación para el mismo, debe realizar previamente una serie de estudios que le permitan conocer de manera más objetiva, la situación que impera en el sector postal del país y en el ámbito internacional.

Debe examinar las características internas y externas de los servicios postales con miras a poder formular una legislación que considere las tendencias a mediano y largo plazo. Y por supuesto debe conocer la percepción de los ciudadanos sobre los distintos temas del sector.

De los aspectos mencionados, se desprende la importancia de que el Gobierno esté sensibilizado sobre la necesidad de reformar el sector postal, ya que los primeros pasos que deberán darse en la materia, requerirán algunas inversiones menores para llevar a cabo los estudios mencionados.

De manera gráfica el marco jurídico del proceso de regulación puede resumirse de la siguiente manera:

### Mecanismos de la función reguladora

- **CONSTITUCIÓN** – Establecimiento de la competencia exclusiva del Estado para legislar sobre derechos fundamentales y servicios públicos esenciales.
- **LEY POSTAL** – Regula aspectos básicos del sector postal, crea la autoridad nacional de regulación y le asigna funciones y facultades
- **REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN** – Desarrollan los aspectos básicos que la Ley establezca

Pueden ser:

- › Decretos de Gobierno
- › Órdenes Ministeriales (Ministerio)
- › Resoluciones (de otros órganos o de la autoridad regulatoria)
- › Normas

### Órgano de regulación

- Creación por la ley postal o norma con rango de ley
- Independencia funcional y jurídica de la operación de servicios
- Asignación de patrimonio y descripción de las fuentes de financiación (si es ente autónomo)
- Si no tiene personalidad jurídica, deberá nutrirse de los fondos asignados a la dependencia (área) ministerial de adscripción

Una vez definido el proceso que va a seguir el Estado para establecer la autoridad de regulación, será necesario definir los aspectos medulares de esa autoridad como se ilustra a continuación:

#### Ley Postal o Ley específica



- Naturaleza jurídica
- Adscripción
- Sistema de financiación
- Funciones/competencias



#### Creación de la autoridad nacional de regulación

## 2.2

### Aspectos prácticos: forma y medios

#### 2.2.1

##### Adscripción

Para tomar la decisión sobre la dependencia del órgano de regulación deben considerarse las particularidades del país. En ese punto hay que ser muy objetivos y prácticos. Algunos defienden la posición de que el regulador debe ser un órgano autónomo del Gobierno. Desde la perspectiva del concepto de transparencia, existen argumentos válidos.

Sin embargo, desde la perspectiva de la realidad práctica, es necesario encontrar para ese modelo, la forma para que el Gobierno pueda intervenir en el control del sector como garante de la prestación del servicio universal.

La discusión sobre la adscripción del órgano regulador también reside en la conveniencia de contar con un regulador específico del sector postal, o bien, de integrarlo en un regulador sectorial, por ejemplo, de las comunicaciones, o ir más allá, ubicándolo dentro de un regulador multisectorial, como, por ejemplo, de los servicios públicos.

En la actualidad, las tres opciones mencionadas han sido aplicadas en diferentes países. De acuerdo con las experiencias, todas tienen sus ventajas e inconvenientes. Claro está que, entre mayor autonomía tenga el regulador postal, mejor podrá hacer su trabajo. Asimismo, un regulador exclusivamente postal puede ser la mejor opción, pero los costos de operación pueden hacerlo inviable. Algunas experiencias también han mostrado que el funcionamiento de un regulador postal dentro de un regulador de telecomunicaciones ha tenido el inconveniente de que se trata en muchas ocasiones de aplicar el mismo enfoque para el sector postal que tiene características diferentes y criterios de universalidad también distintos.

#### 2.2.2

##### Personería jurídica

Este aspecto está íntimamente relacionado con el tema de la adscripción, por lo que puede variar en función de las circunstancias propias de cada caso. La función de regulación puede ejercerse mediante la creación de un ente con personería jurídica y patrimonio propio, a través de otra entidad descentralizada o a través de un organismo del Gobierno central como un Ministerio u otra clase de dependencia de gobierno.

En cualquier caso, deberá tener independencia funcional y jurídica del operador designado ya que la autoridad nacional de regulación ejercerá, al igual que sobre los otros operadores, una supervisión sobre éste.

Finalmente, es recomendable separar las funciones de regulación de la dependencia gubernamental encargada de establecer políticas públicas en materia postal, por considerarse, más que una actividad de regulación, un acto de gobierno.

#### 2.2.3

##### Financiación

La autoridad nacional de regulación debe perseguir la autofinanciación. Sin perjuicio de la naturaleza jurídica de la misma, deben quedar perfectamente definidos tanto los gastos que puede generar como los ingresos que van a compensarlos, en un presupuesto autónomo o bien, en uno no diferenciado (si la autoridad no tiene personalidad jurídica propia y autónoma). El objetivo ideal es conseguir que la autoridad nacional de regulación no requiera aportes del Estado, es decir, no sea una carga para las finanzas públicas.

La creación de la autoridad nacional de regulación, tanto si se constituye como un ente de carácter autónomo, como si se trata de un órgano dentro del Gobierno Central, debe venir acompañada del otorgamiento de un patrimonio y de la descripción de todas las fuentes de financiación que van a posibilitar su actuación y correcto funcionamiento, entre las que se pueden citar:

- ingresos por tasas de servicios de regulación
- productos y rentas por operaciones
- productos y rentas derivados de su participación en otras organizaciones (en el caso de entes autónomos)
- cualquier otro recurso que pueda serle atribuido

## 2.3

### Las funciones de la regulación

Las funciones de la autoridad nacional de regulación deben considerar especialmente cinco propósitos: el mercado, el servicio postal universal, la integridad del sistema, la protección de los derechos de los consumidores de servicios postales y las relaciones internacionales.

### 2.3.1

#### *Funciones relativas al mercado*

El regulador tendrá la función de reglamentar **el mercado**, no para limitarlo, sino por el contrario para asegurarse de que las reglas fijadas en la materia, sean cumplidas de manera que aquellos operadores que tengan autorización para prestar servicios, puedan acceder al mercado. Debe asegurarse, en caso de que exista un área reservada al operador designado, que los competidores no ingresen en ella, pero debe también cuidar que esos operadores no vean limitados sus derechos de prestar los servicios ajenos a esa área no reservada, para garantizar la libre competencia y evitar las prácticas desleales.

Conocer con detalle y de forma actualizada el mercado de servicios postales, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda de servicios y productos postales, y publicar un informe anual del estado del sector, así como informar al sector (usuarios, operadores y empresas en general) de la normativa de aplicación y de los derechos y obligaciones de todos y cada uno de los actores del mercado postal, contribuye a otorgar solidez al mercado postal.

Para orientar el ejercicio de la función de regulación deben realizarse los estudios de mercado que permitan conocer, entre otros aspectos, los siguientes:

- Nivel de desarrollo de la industria postal del país
- Necesidades del país en materia de servicios postales
- Características cuantitativas y cualitativas de la demanda de servicios
- Información económica, operativa y laboral de los operadores
- Nivel de desarrollo tecnológico de los operadores
- Análisis del régimen jurídico vigente en el sector postal del país incluido aquel relativo a la competencia y a los consumidores
- Viabilidad técnica y económica de las empresas que se dedican a las actividades postales
- Niveles de calidad de los servicios postales prestados por el operador designado
- Normas del servicio postal universal
- Alcance del servicio postal universal prestado por el operador designado
- La demanda y la oferta de servicios del servicio postal universal
- Los niveles de calidad y precio obtenidos en el mercado postal
- Nivel de inversiones en el sector
- Planes de desarrollo y nivel de inversiones del operador designado

La realización de estos estudios (nacionales e internacionales) mantiene un seguimiento de las tendencias del mercado que posibilita el dinamismo y actualización de las competencias de la autoridad nacional de regulación.

Por lo que se refiere al servicio postal universal, es imprescindible que la autoridad nacional de regulación conozca también las necesidades esenciales de los ciudadanos en materia postal, tanto las presentes como las futuras, con el objeto de que sus funciones se adapten en todo momento a las necesidades de los ciudadanos.

En el ejercicio de la función reguladora se debe medir la eficacia y calidad de los servicios del sector, en:

- la prestación de los servicios incluidos en el servicio postal universal del operador designado
- la prestación de los servicios postales en régimen de competencia

La sociedad a través del regulador, debe enterarse de la calidad que se está ofreciendo en el servicio postal universal frente las exigencias de las normas de regulación en materia de calidad. Igualmente, la sociedad debe ser enterada por el regulador de la calidad ofrecida por los operadores en las distintas clases de servicios ofrecidos en el mercado.

En el Módulo II de esta Guía de Reforma, dedicada al Servicio Postal Universal, se presenta en forma detallada el tratamiento de esta materia.

### 2.3.2

#### *Funciones relativas al servicio postal universal*

Uno de los roles principal del regulador es el de asegurar en nombre del Gobierno, las garantías que el Estado ha asumido ante la sociedad, sus ciudadanos y ante los organismos internacionales.

Sabemos que el servicio postal universal son los servicios postales básicos que el Estado se obliga a garantizar a todos los habitantes de su territorio, en forma permanente, con una calidad determinada, a precios asequibles.



Las condiciones de prestación de esos servicios deberán ser supervisadas por la autoridad nacional de regulación del país. En cualquier caso, el operador designado a quién el Estado encomienda la prestación del servicio postal universal deberá respetar en la prestación de los servicios, principios básicos, tales como:

- Ofrecer a los clientes el mismo tratamiento, con prestaciones idénticas
- Prestar el servicio, sin discriminación alguna entre los usuarios
- No interrumpir ni suspender el servicio, salvo en casos de fuerza mayor

Al regulador, salvo cuando el ministerio de tutela haya conservado esa función, le corresponde la responsabilidad de emitir las normas reglamentarias que establezcan las especificaciones concretas de las condiciones de prestación de los servicios incluidos en el servicio postal universal. Estas especificaciones de las condiciones de prestación se deben referir a:

- Facilidades de acceso
- Rapidez y confiabilidad
- Seguridad
- Responsabilidad

En el ejercicio de la función reguladora, además de la responsabilidad de controlar y vigilar las condiciones de prestación, le corresponde también el manejo de las políticas de precios de los servicios en el mercado, distinguiendo en esta responsabilidad, diferentes ámbitos de aplicación de la función reguladora:

- El ámbito de los servicios, incluidos en el servicio postal universal que presta el operador designado.
- El ámbito de los servicios en competencia que prestan todos los operadores incluido el operador designado.

Para ejercer su función reguladora y de acuerdo con las facultades que le haya otorgado la ley al ente regulador, este puede establecer el régimen de precios más adecuado para las características del mercado postal del país. En la política tarifaria del sector, el regulador puede aplicar regímenes de precios con sistemas múltiples y combinados, de acuerdo con el régimen legal de operación de los servicios, así:

- **Régimen de precios controlados.** La autoridad reguladora fija los precios de los servicios. Utilizado normalmente para los servicios del área reservada, exclusiva del operador designado.
- **Régimen de libertad vigilada de precios.** Precios libres en competencia, bajo supervisión de la autoridad reguladora, los cuales pueden ser intervenidos en caso de abuso o prácticas irregulares en el mercado. Utilizable para todos los servicios incluidos en el servicio postal universal que estén por fuera del área reservada, los cuales estarán en régimen de

competencia. Se aplican por tanto a servicios del operador designado y de operadores privados. En caso de necesidad de intervención del regulador, este puede poner estos servicios en el régimen de precios controlados.

- **Régimen de precios libres.** Aplicable a todos los servicios por fuera del servicio postal universal. Los precios se establecen libremente en el mercado.

Con estas prácticas y mecanismos de precios para la prestación de los servicios, el regulador establece las normas que deberán seguir los operadores de servicios según los servicios que éstos presten. La reglamentación establecerá la forma de divulgación, periodicidad, lugar, medios de comunicación e información que deberán cumplir los operadores.

Conviene señalar que, con respecto a los precios de los servicios del servicio postal universal y los precios de los servicios del área reservada, no deben confundirse éstos con el precio de protección del área reservada.

El precio de protección del área reservada es uno de los tres elementos (clase de servicio, peso y precio de protección), con los que, en algunos países, se determina el área de reserva. Este precio es el mínimo precio que deben cobrar los operadores privados por sus servicios y puede hacerse corresponder a un número de veces la tarifa de un servicio del área reservada, en una escala de peso determinada. Se utiliza como precio de protección del área reservada, por ejemplo, un precio no inferior a 3, 5, o más veces el precio de una carta de 20 o 50 gramos, en los servicios nacionales e internacionales del operador designado, según el caso.

En cualquier caso, que el regulador deba intervenir en la fijación de precios de los servicios del área reservada o en los servicios del servicio postal universal, los precios deberán estar en concordancia con los costos. A su vez los costos deben obedecer a la aplicación estricta de criterios económicos válidos en la operación del proceso. Se entiende que el proceso busca el mayor nivel de eficiencia y productividad que sea posible alcanzar, cumpliendo con las obligaciones de universalidad que corresponda, de acuerdo con las normas reglamentarias del servicio que se hayan adoptado para el país.

En el ambiente actual y futuro, será muy difícil mantener prácticas de precios irreales para los servicios del servicio postal universal, por razones políticas y sociales. Le corresponde al Estado, al Gobierno y al regulador, establecer esquemas económicamente viables para que las obligaciones del Estado no se conviertan en cargas para las finanzas públicas.

El regulador debe asegurarse de que el área reservada al operador designado, cuando exista, sea respetada en función de las disposiciones que se hayan establecido para garantizar el



financiamiento del servicio postal universal. En efecto, si el área reservada no es respetada por los otros operadores, se va a afectar el financiamiento del servicio universal y esto provocará disfunciones e ineficacia del sistema establecido.

En ese sentido, el órgano regulador deberá administrar de manera correcta el otorgamiento de licencias para aquellos operadores que prestarán servicios en el área no reservada. Esto implica que en los casos donde un operador no respete las reglas de funcionamiento establecidas, deberá procederse severamente dentro del régimen disciplinario que haya fijado la ley.

El regulador deberá intervenir en tres aspectos ligados al servicio postal universal: **precio, calidad y acceso.**

Las **normas** que establezcan las especificaciones de las condiciones de prestación en lo que corresponde a las facilidades de acceso y a los niveles de **calidad** para el Servicio Postal Universal, deberán también ser controladas por el órgano regulador como parte de sus funciones.

La evolución progresiva anual de los niveles de calidad de los plazos de entrega y confiabilidad que debe alcanzar el operador designado, deberá ser establecida por el Regulador en conjunto con el operador, de acuerdo con el plan de desarrollo del SPU que se establezca.

A este respecto se recomienda la formulación de un Acuerdo formal entre el Gobierno y el operador designado para concretar las condiciones especificadas en las normas para la prestación del servicio postal universal.

Este Acuerdo es una garantía para ambas partes. Por una parte, el Gobierno se asegura que las condiciones mínimas que ha fijado para las prestaciones del servicio universal estén bien definidas, en forma clara y concreta para el operador designado y pueda, por lo tanto, exigirse su cumplimiento. Por otra parte, para el operador designado es una garantía para que las reglas de juego no se cambien en el camino por decisiones políticas, garantizando así su estabilidad financiera.

En cuanto a las facilidades de **acceso** al servicio postal universal, el regulador deberá asegurarse que las condiciones fijadas sobre el acceso al servicio sean respetadas. En ese sentido, debe controlar que las facilidades de que disponen los clientes en la red, cumplan con las especificaciones y las metas fijadas al operador designado.

La concepción tradicional de acceso a los servicios universales ha estado ligada a la existencia de una oficina postal en cada población, y tradicionalmente no se consideraban los buzones, puntos de recolección, apartados postales u otros elementos. La situación económica internacional, la evolución de las nuevas tecnologías y la necesidad de racionalizar los recursos existentes, ha variado esa posición inicial, por lo que muchos operadores designados están utilizando diversos

mecanismos para garantizar el acceso.

El conocimiento que el órgano regulador debe tener de las necesidades del servicio postal universal puede estructurarse en las siguientes fases:

### I. Diagnóstico y prospección del mercado postal

Permite a la autoridad de regulación obtener el conocimiento de la prestación del servicio postal universal en el país y las obligaciones del Estado en cuanto al tipo de servicios, cobertura, facilidad de acceso, necesidades insatisfechas, niveles de calidad exigidos por los ciudadanos, entre otras cuestiones. Provee, además, de un diagnóstico del mercado postal y su proyección futura, así como la elaboración de los estudios de impacto ambiental requeridos en la normativa legal vigente.

Asimismo, anualmente debe preparar un informe del estado que guarda el sector postal en el país.

### II. Análisis de la solvencia técnica y económica del operador designado

Al amparo del estudio realizado en la fase anterior, el Estado debe realizar el análisis de la solvencia técnica y financiera del operador designado. Esto implica un análisis de su estructura interna, medios, cultura organizacional, así como las necesidades financieras, operativas y tecnológicas de explotación y el nivel de inversiones que permitan cumplir las misiones de servicio postal universal que se le encomiendan, en concordancia con las condiciones y obligaciones establecidas normativamente.

Una vez conocidos de manera objetiva las necesidades en materia de servicio postal universal, y las características precisas del operador designado, se podrán entonces tomar las decisiones correctas para exigir la prestación del servicio postal universal en determinados niveles de costo, calidad y precio.

#### Condiciones y obligaciones exigibles al operador designado

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Frecuencia</li> <li>▸ Continuidad</li> <li>▸ Regularidad y seguridad</li> <li>▸ Accesibilidad</li> <li>▸ Rapidez y confiabilidad</li> <li>▸ Equidad y no discriminación</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ <b>Información</b></li> <li>▸ <b>Reclamaciones</b></li> <li>▸ <b>Fiabilidad</b></li> <li>▸ <b>Asequibilidad</b></li> <li>▸ <b>Interconexión</b></li> <li>▸ <b>Extensión de red</b></li> <li>▸ <b>Adaptabilidad</b></li> </ul> |
|---|--|

#### Otras obligaciones de servicio público en circunstancias extraordinarias

**Las condiciones y obligaciones exigibles son controladas por el órgano de regulación**

### 2.3.3

#### *Funciones relativas a la integridad del sistema*

Los servicios postales no actúan aisladamente en el país. En virtud del Convenio Postal Universal, forman parte de una red internacional, conformando con los demás países, un territorio único. El regulador tendrá la obligación de garantizar que la infraestructura y las condiciones correspondan a las exigencias de las normas internacionales, a las que el Estado se ha comprometido al firmar las actas del Convenio Postal y los acuerdos específicos de prestación.

El regulador debe asegurarse también de los aspectos relativos a las normas de seguridad que debe garantizar el operador designado. En el caso de los Servicios Postales, las normas de seguridad se refieren a la integridad física de los objetos que se le encomiendan al cuidado de un operador y a la prevención de problemas ligados al terrorismo, al narcotráfico, y a otros flagelos similares, no necesariamente relacionados con la prestación propiamente dicha del servicio.

Las normas de regulación deben exigir a los operadores, procesos debidamente controlados que eliminen o disminuyan al máximo, riesgos que pongan en peligro los objetos postales, los empleados de servicio, los usuarios y la sociedad en general. El Regulador deberá por lo tanto garantizar la continuidad del servicio postal para evitar que, por razones indeterminadas, el operador designado deje de ofrecer los servicios a los que está obligado ante el Estado.

En ese aspecto, el regulador deberá ejercer la debida supervisión para proteger la integridad de la prestación de los servicios.

De acuerdo con la experiencia de algunos países en los cuales funciona un organismo de regulación, se pueden señalar una serie de responsabilidades relacionadas con el campo internacional, las cuales, deben coordinarse con el operador designado y el Gobierno Nacional.

- Definir las políticas y estrategias postales generales para el ámbito internacional
- Asegurarse de incluir en los presupuestos del Estado las cuotas contributivas a los organismos postales a los cuales pertenece el país. Efectuar regularmente estos pagos, así como los demás compromisos asumidos ante los organismos
- Gestionar ante las autoridades competentes los poderes exigidos por los órganos postales para participar en los Congresos
- Establecer los canales y los mecanismos adecuados para mantener una posición coherente entre los representantes a las reuniones internacionales
- Fijar la forma de contacto ante el Ministerio de Asuntos Exteriores para establecer las estrategias de acción en materia de la participación de la delegación del país en los Congresos y la suscripción de las Actas correspondientes.
- Contacto con las diferentes entidades del Gobierno que realizan las negociaciones internacionales en materia económica, para evitar que el sector postal pueda verse afectado por decisiones tomadas en otros niveles del poder central. Especial atención deberá brindarse a los temas relativos a la Organización Mundial de Comercio y tratados comerciales donde se negocian en muchas ocasiones acuerdos que pueden afectar directamente los servicios postales. Estos temas podrán tener competencia directamente con las áreas jurídica, técnica y económica del órgano regulador, por lo que se deberá coordinar adecuadamente con estas unidades internas.

Todos los aspectos que se han mencionado en las funciones de regulación, deberán ser objeto de reglamentación para que puedan aplicarse de manera correcta y transparente.

### 2.3.4

#### *Funciones relativas a las relaciones internacionales*

Las relaciones entre los distintos Estados son realizadas a través de los respectivos gobiernos, de acuerdo a la legislación internacional y las políticas correspondientes en cada país.

En el sector postal, existen diversos organismos internacionales, algunos de ellos de carácter intergubernamental. En los organismos intergubernamentales los miembros son los países. En ese sentido, los organismos internacionales exigen que los delegados que participan en sus reuniones cuenten con la acreditación correspondiente de su gobierno.

En el caso de la Unión Postal Universal, la exigencia de poderes plenipotenciarios sólo se aplica en los Congresos Postales Universales. Tanto el regulador como los operadores designados participan activamente en los trabajos que se realizan en los órganos de la UPU y en los equipos y grupos de proyectos de las distintas actividades que allí se ejecutan permanente o periódicamente.

Es muy importante que los aspectos típicamente operativos sigan siendo tratados por el operador designado, ya que las cuestiones técnicas son la base para el mantenimiento de los servicios en la red postal internacional.

## 2.3.5

### Resumen de las funciones generales

De manera concreta se pueden citar sin pretender ser exhaustivos, algunas de las funciones que pueden otorgarse al regulador. Sin embargo, esto dependerá en gran medida de las responsabilidades y atribuciones otorgadas por la legislación:

- Proponer al Gobierno la política de desarrollo del servicio postal universal
- Coordinar con el Gobierno la política a seguir en las organizaciones postales internacionales y en las relaciones que se mantengan con los organismos y las entidades nacionales en materia de comunicaciones postales internacionales
- Funcionar como órgano de competencia legal para las discusiones y preparación de las negociaciones comerciales que puedan influenciar el sector postal
- Garantizar la prestación del servicio postal universal por parte del operador designado, en los términos fijados en la correspondiente ley y su reglamentación
- Determinar el costo de la prestación del servicio postal universal por parte del operador designado
- Fijar la política de precios en el mercado y establecer y controlar dado el caso, los precios para el área reservada al operador designado al que se encomienda la prestación del servicio postal universal. Velar por el respeto de dicha área por parte de los operadores privados
- Ejercer control sobre el resto de precios de los servicios postales (régimen de libertad vigilada)
- Resolver las controversias entre los operadores de los servicios postales y los clientes
- Resolver las controversias que surjan entre el operador designado a cargo de la prestación del servicio postal universal y otros operadores postales, en relación con el respeto del área reservada, la suficiencia o insuficiencia de las garantías ofrecidas a los clientes y la posibilidad de acceso a la red postal pública
- Gestionar el registro de operadores postales. En él deberán inscribirse los datos relativos a los beneficiarios de autorizaciones generales y de autorizaciones administrativas singulares y sus alteraciones
- Otorgar los títulos habilitantes a los operadores privados que pretendan realizar servicios en el sector liberalizado y controlar el estricto cumplimiento de las normas por parte de dichos operadores
- Resolver sobre la eventual producción de daños al operador designado, derivados de la actuación de otros operadores
- Ejercer las funciones de inspección y régimen sancionador por incumplimiento de las normas postales. Los empleados de la autoridad de

regulación que ejerzan funciones de inspección de los servicios, deben tener la consideración de autoridad pública con el objeto de solicitar en su caso, el apoyo necesario de las instituciones del Estado en el desempeño de sus funciones

- La competencia sancionadora ante el incumplimiento de las normas postales
- Medición de la calidad del servicio postal universal prestado por el operador designado
- Mantener una vigilancia sobre las discusiones y decisiones jurídicas en otras áreas que puedan tener efectos sobre el sector postal

### El proceso de la estructuración del órgano de regulación

#### Estudios previos al dictado de la ley y la creación del órgano regulador

- Conocer el estado que tiene el sector postal a nivel nacional e internacional
- Determinar las causas que provocan los cambios en el entorno postal (jurídicas, económicas, sociales, tecnologías...), tanto a nivel nacional como internacional.
- Anticipar tendencias futuras en el marco del sector postal nacional e internacional.
- Estimar cuantitativamente la tendencia futura de determinadas variables concretas de la industria y el mercado postal.
- Estimar los parámetros de calidad que puedan ser aceptados por los usuarios de los servicios postales.

#### Forma

Puede ser un ente autónomo, con personalidad diferenciada del Gobierno central o bien un organismo con personalidad legal propia

En cualquier caso, requiere contar con autonomía funcional o jurídica del operador designado y cualquier otro operador

#### Adscripción

- Departamento ministerial
- Ente público autónomo exclusivo para el sector postal
- Ente público autónomo sectorial
- Ente público autónomo multisectorial

## Sistema de financiación

Independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad de regulación, debe:

- Definirse los gastos que generara la actividad
- Definirse los ingresos que obtendrá la entidad por el desempeño de sus funciones
- Establecer otros sistemas de financiación alternativos

Objetivo: Autofinanciación

## Posibles fuentes de financiación

- Aportes del estado
- ingresos por tasas de servicios del regulador
- productos y rentas por operaciones de regulación
- *productos y rentas derivados de su participación en otras organizaciones (si es persona jurídica autónoma)*

## Principales funciones

- Proponer al gobierno las políticas postales de regulación
- Garantizar la prestación del servicio postal universal de acuerdo con las condiciones fijadas en la reglamentación en acceso, calidad y precio
- Determinar el costo de la prestación del servicio postal universal por parte del operador designado
- Velar, en su caso, por el respeto del área reservada al operador designado
- Impulsar o, en su caso, fijar precios de los servicios prestados por el operador designado
- Coordinar con el gobierno la política internacional del país en materia postal
- Resolver las controversias entre los operadores de los servicios postales y los clientes
- Resolver las controversias que surjan entre operadores
- Gestionar el registro de operadores postales
- Otorgar los títulos habilitantes correspondientes licencias a los operadores privados que se propongan realizar servicios en el sector liberalizado
- Ejercer las funciones inspectoras y el régimen sancionador
- Mantener vigilancia sobre normas jurídicas que pueden afectar al sector postal

## 2.4

### Organización de la estructura del órgano regulador

Como ya se mencionó anteriormente, la orientación de la estructura del órgano regulador depende de muchos aspectos ligados a la política interna del país, y debe quedar determinada en el proyecto de ley que sea presentado al poder legislativo en el marco de la Ley postal. Las competencias para organizar la función corresponderán al Gobierno en el cumplimiento de sus funciones.

La organización de la regulación exige la división de las funciones, en razón de su naturaleza y singularidad técnica. Esto exige la creación de unidades de actividad especializadas, de acuerdo con los recursos que sean puestos a su disposición. A continuación, se describen de manera general las áreas que pueden integrar el órgano regulador, así como algunas de sus atribuciones:

- **Jurídica:** Esta unidad podrá estar encargada de la elaboración de propuestas de reglamentación, la realización de estudios y dictámenes jurídicos. Asimismo, puede ser la encargada de resolver las reclamaciones y quejas de los usuarios, las controversias suscitadas entre operadores postales y demás aspectos legales. También puede tener la función de tramitar los casos por presuntas infracciones de las normas postales. Otra función importante se refiere al análisis permanente de las normas jurídicas relativas a otros sectores que puedan afectar los servicios postales.

*Principales atribuciones:*

- › Redactar las propuestas normativas para el sector postal de conformidad con las directrices emanadas por la autoridad máxima en la materia (borradores de Leyes, Decretos, Órdenes Ministeriales, resoluciones e instrumentos análogos)
- › Instruir los expedientes sancionadores a las empresas que pudieran vulnerar las normas postales
- › Resolver las reclamaciones que en materia postal presenten los usuarios/clientes o los operadores postales
- › Elaborar los Dictámenes Jurídicos que en materia postal le puedan ser solicitados
- › Examinar y elaborar propuestas sobre normas relacionadas con consumidores, clientes/usuarios y servicios que pueden afectar directo o indirectamente el sector postal

- **Económica y financiera:** Unidad encargada de los temas relativos a los costos del servicio postal universal, a las tarifas aplicables a los servicios y a los ingresos por prestación de servicios. Sería también el área responsable de la planificación del costo de la regulación y del control de ingresos.
- **Inspección:** Realización de inspecciones de los servicios, con el objeto de preservar las normas postales. Los inspectores deben disponer de facultades especiales a nivel nacional con un rango de autoridad adecuado para el ejercicio de sus funciones. Este aspecto deberá estar definido claramente en la legislación.

*Principales atribuciones:*

- › Calcular las tasas postales que pueden pagar los operadores postales por la explotación de servicios postales.
- › Gestionar el eventual Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal.
- › Estudiar e informar sobre los precios de los servicios sometidos a reserva, así como de los servicios incluidos en el ámbito universal.
- › Estudiar e informar sobre el costo del servicio postal universal y la contabilidad de costos del operador designado.
- › Gestionar los aspectos relativos a ingresos y gastos del órgano regulador (Previsiones presupuestarias y ejecución de los gastos e ingresos)
- › Estudiar e informar sobre cualquier otro aspecto de carácter económico y financiero relativo al sector postal

- **Técnica:** Unidad responsable de los planes y programas de desarrollo postal, las mediciones de calidad y estudios técnicos de la operación postal. Esta Unidad requiere especialmente un equipo de especialistas en materia postal ya que de los estudios técnicos que realicen y los criterios que se apliquen depende el funcionamiento correcto de los mecanismos creados por la reglamentación.

*Principales atribuciones:*

- › Llevar a cabo el control de calidad de los servicios, fundamentalmente el servicio postal universal que tiene encomendado el operador designado.
- › Realizar estudios del mercado postal.
- › Elaborar los programas de expansión y mejoramiento de la red postal del operador designado y de su modernización permanente.
- › Analizar las condiciones del entorno en materia postal y la participación de los operadores en el mercado.
- › Llevar el control del registro de empresas postales.

*Principales atribuciones:*

- › Realizar las inspecciones y controles a las empresas postales que operan en el sector
- › Inspección y control de la prestación del servicio postal universal por parte del operador designado
- › Inspección y control del cumplimiento de las normas postales por cualesquiera de los actores del sector

- **Registro de Prestación de Servicios:** El área debe ejercer un control permanente del funcionamiento de los títulos habilitantes y actualizar de manera permanente los datos para que las otras áreas puedan controlar el respeto de las condiciones de prestación.

El Registro de operadores puede encuadrarse dentro de las funciones que realiza el Área Técnica.

*Principales atribuciones:*

- › Gestionar la concesión de títulos habilitantes a los operadores privados
- › Mantener actualizado el registro de empresas
- › Emitir certificaciones sobre la situación de los operadores postales en el registro de empresas
- › Analizar, estudiar y formular conclusiones sobre los datos generados por el registro de empresas (incremento de operadores en el sector, crecimiento de operadores en determinados nichos de mercado, etc....)

- **Internacional:** Relaciones y política exterior. Esta Unidad es vital en el tema de las relaciones con los organismos internacionales. No deberá confundir el tratamiento de los temas de interés gubernamental con los asuntos específicamente técnicos que debe tratar el operador del servicio postal universal, por lo que es vital que esta unidad disponga de los canales adecuados para mantener una constante coordinación con el operador designado en el manejo de las relaciones con las organizaciones internacionales. Esta área podrá estar a cargo igualmente de las relaciones internas con los otros órganos gubernamentales o privados.

*Las atribuciones principales en materia de relaciones internacionales fueron ya mencionadas en el punto 2.3.4 de este mismo módulo.*

Las funciones del órgano regulador pueden complementarse con trabajos externos realizados por empresas especializadas en el sector. Especialmente importante son los estudios de mercado llevados a cabo por especialistas, así como las mediciones de calidad de los servicios.

#### Posibles areas del organo de regulación

<b>JURÍDICA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regulación</li><li>• Dictámenes jurídicos</li><li>• Tramitación expedientes</li><li>• Análisis del entorno jurídico interno y externo</li></ul>
<b>ECONÓMICA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Costo servicio universal</li><li>• Ingresos/costos regulador</li><li>• Precios servicios postales</li><li>• Procedimientos</li></ul>
<b>TÉCNICA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudios de mercados</li><li>• Medición calidad de servicios</li></ul>
<b>INSPECCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inspección y control</li></ul>
<b>REGISTRO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Control registro operadores</li></ul>
<b>INTERNACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relaciones Internacionales</li></ul>



# Las normas de la regulación

## 3.1

### Reglamentación de los servicios postales

#### 3.1.1

#### *El reglamento de la industria postal*

La emisión de la legislación postal, que determine el marco normativo básico en materia postal, debe otorgar la seguridad jurídica del régimen al que se sujeta la prestación de los servicios postales. Al fijar las reglas básicas del sector, la legislación postal aporta seguridad jurídica a quienes actúan en el mercado.

La aplicación de la legislación requiere de un desarrollo reglamentario que vuelva aplicables las disposiciones y exprese en forma más detallada y práctica los mandatos. Le corresponde a la reglamentación entrar a especificar la prestación de los servicios, las obligaciones de los operadores y las garantías otorgadas a los clientes.

La autoridad nacional de regulación deberá ejercer sus cometidos en el marco de las previsiones jurídicas establecidas en la legislación y el Reglamento postal. Este último instrumento normativo debe ser una herramienta dinámica que permita recoger y actualizar aquellas innovaciones que se produzcan como consecuencia de la evolución de los servicios postales.

#### 3.1.2

#### *Servicios que debe regular un reglamento postal*

Un reglamento de la industria postal debe regular los servicios que el Estado haya determinado que son de carácter postal y deberá intervenir de diferentes modos a través de la autoridad de regulación ya sea en el área reservada, si existe, o en el régimen abierto, distinguiéndose dentro de este último los servicios básicos del servicio universal, de los no universales.

El reglamento debe definir los servicios y las actividades que los constituyen para dejar en claro la distinción de los servicios postales de otras actividades económicas que en ciertos casos comparten o combinan infraestructura nacional y medios operativos o tecnológicos. La reglamentación postal debe definir y referirse cuando menos a actividades y servicios tales como:

- La recolección, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de los envíos postales, con las garantías y modalidades que se establezcan en el reglamento.
- Cualquier otra actividad que, teniendo naturaleza análoga a los anteriores, sea expresamente determinada como postal por el Gobierno, en ejecución de acuerdos internacionales de los que forme parte el país.

Debe considerarse envío postal aquel que incluya objetos cuyas especificaciones físicas y técnicas permitan su tránsito a través de la red postal, de acuerdo con la clasificación que de los mismos haga el Reglamento Postal.

### **Definición de servicios postales y clases de servicios**

En el reglamento deberá definirse cada una de las fases de que se componen los servicios postales: la recolección, la admisión, la clasificación, el tratamiento, el transporte, la distribución y la entrega de los envíos postales.

Dado que en la legislación debe quedar definida la clasificación principal de servicios postales del país y los servicios que componen el servicio postal universal, el Reglamento debe recoger la definición de los demás servicios no considerados servicios postales básicos, pero que hacen parte de los servicios postales de acuerdo con la ley como son los servicios postales especiales, los servicios postales expresos o de mensajería especializada tipo Courier, los servicios postales de valor agregado, los servicios postales financieros y los servicios postales electrónicos.

#### 3.1.3

#### *Los derechos y deberes de los clientes y consumidores de servicios postales*

El reglamento de prestación de los servicios postales debe recoger una definición clara de lo que se entiende por "cliente y consumidor de los servicios postales". Por otra parte, deberá definir las garantías que ostentan los clientes y consumidores de los servicios postales y, finalmente, los derechos que éstos tienen con relación a dichos servicios.

Es importante destacar el concepto de cliente postal. En el pasado y aun en diferentes países, al cliente de los servicios postales se le sigue denominando "usuario postal". El concepto de usuario viene de épocas antiguas donde el servicio postal era propiedad del Estado, es decir



del gobierno en turno, y que, como una graciosa merced, permitía a los habitantes del país usar la red postal. Es decir, los derechos de los “usuarios” son limitados al ser simplemente un “utilizador” de una red.

El concepto de cliente postal implica una relación comercial, donde el cliente contrata un servicio con el operador postal, ya sea el designado u otro, y por lo tanto adquiere derechos.

Sin embargo, entre los participantes del proceso postal falta el destinatario, El destinatario no contrató el servicio, por lo que no es un cliente postal, y si bien indirectamente usa la red postal lo hace en forma pasiva. Para resolver esto, se tiene el concepto de “consumidor de servicios postales”, ya que, aunque no ha contratado el servicio, lo consume y por lo tanto tiene derechos.

## Derechos de los clientes y consumidores de servicios postales

- Los operadores postales garantizarán el pleno respeto al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones postales, la obligación de protección de datos personales y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa sectorial sobre seguridad del funcionamiento de la red en materia de transporte de sustancias peligrosas, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, lavado de dinero y otros flagelos, así como las políticas en materia de protección del medio ambiente
- Los operadores postales, en el ejercicio de sus actividades de prestación de los servicios, garantizarán una serie de principios fundamentales tales como:
  - a. El secreto e inviolabilidad de las comunicaciones postales
  - b. El respeto al honor, la intimidad personal y familiar de los clientes y el pleno ejercicio de sus derechos
  - c. La neutralidad y confidencialidad de los servicios postales
  - d. La protección de los datos personales de todos los involucrados en el proceso postal
  - e. La igualdad de trato a los clientes de los servicios postales en condiciones análogas
  - f. La ausencia de cualquier tipo de discriminación, especialmente la derivada de consideraciones políticas, religiosas, ideológicas, étnicas, preferencias sexuales, etc.

Además, los operadores postales, en el ejercicio de sus actividades de prestación de los servicios, garantizarán los siguientes **derechos del cliente o consumidor postal**:

- a. La protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad
- b. La divulgación de información relativa a los servicios postales, especialmente las condiciones generales de prestación, la forma de acceso, los compromisos de calidad, las tarifas y el sistema

de reclamaciones, con el fin de facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso

- c. La indemnización por incumplimiento en la prestación de los servicios, en las condiciones fijadas por la reglamentación
- d. El servicio de comunicación postal, de acuerdo con los compromisos asumidos por el operador designado
- e. La calidad y disponibilidad de los servicios ofrecidos en el ámbito del servicio postal universal y en ámbito de los demás servicios

## Obligaciones de los clientes

Por lo que se refiere a las obligaciones de los clientes de los servicios postales, éstos deben observar las disposiciones relacionadas a los objetos prohibidos de acuerdo con las normas en la materia. Los clientes son responsables del embalaje de los envíos y de la veracidad acerca de su contenido y del pago de las tarifas, así como del pago de impuestos o derechos que se lleguen a causar.

## Obligaciones y responsabilidades de los operadores postales.

Lo que constituye un derecho para el cliente supone, a “sensu contrario”, una obligación y responsabilidad para el operador correspondiente. Este está obligado a observar las siguientes previsiones:

- a. **El secreto de los envíos postales (sigilo postal).** Implica la absoluta prohibición para los operadores postales y para sus empleados de facilitar dato alguno relativo a la existencia del envío postal, a su contenido, a su clase, a sus circunstancias exteriores, a la identidad del remitente y del destinatario o a sus direcciones, salvo petición de éstos, sus representantes legales o apoderados o mediante resolución judicial
- b. **Inviolabilidad de los envíos postales.** Los envíos postales son inviolables. Será en todo caso violación, su detención arbitraria o contra derecho, su intencionado curso anormal, su apertura, sustracción, destrucción, retención indebida u ocultación y, en general, cualquier acto de infidelidad en su custodia. La inviolabilidad de la correspondencia (cartas) es un derecho consagrado normalmente en todas las constituciones de los Estados. Los envíos postales no se consideran violados, cuando son abiertos en cumplimiento de un mandato judicial, de conformidad a la legislación de cada país.
- c. **Propiedad de los envíos postales.** Los envíos postales son propiedad del remitente hasta el momento en que son entregados al destinatario. Los envíos que no lleguen al poder del destinatario, serán propiedad del remitente, quien podrá, mediante el pago de las tarifas o precios correspondientes, recuperarlos o modificar su dirección, siempre que las operaciones necesarias para localizarlos no perturben la marcha regular de la prestación del servicio postal

## El marco normativo de los servicios Postales

### Autoridad nacional de regulación

#### SERVICIOS POSTALES

Servicios consistentes en la admisión, clasificación, transporte y entrega de los envíos postales

#### ENVÍOS POSTALES

Objeto postal con destinatario y dirección, en la forma definitiva para que pueda ser movilizado por el proveedor del servicio

### LEY POSTAL

#### Reglamento de prestación postal

#### SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

Servicios postales

#### Otros reglamentos

#### REGISTRO DE EMPRESAS TASAS Y FONDO DE COMPENSACIÓN PLAN DE PRESTACIÓN

Operador designado

Operadores postales privados

Derechos de los clientes

- El secreto de los envíos postales
- Inviolabilidad de los envíos postales
- Propiedad de los envíos postales
- Neutralidad y confidencialidad
- Igualdad de trato

Obligaciones de los operadores

### 3.2

Los planes y programas del SPU y formalización de compromisos con el operador designado

La prestación del servicio postal universal se realizará de conformidad con las previsiones legalmente establecidas y las que determine el Gobierno en el Plan de Desarrollo del Servicio Postal Universal. No obstante, está claro que para que el operador designado pueda cumplir su función, será necesario que el Estado apruebe y apoye dicho plan de desarrollo.

En ese sentido, el módulo IV de la Guía ha tratado en detalle el tema del operador designado.

Las prestaciones de servicio postal universal deben realizarse de conformidad con las previsiones establecidas en la legislación, así como aquellas que sean negociadas en el Contrato de prestación que deberá suscribir el operador designado. El Contrato de prestación debe orientar el desarrollo y la evolución del servicio postal universal.

Cabe destacar que la formalización de un plan de prestación entre el Gobierno y el operador designado no se aplica sistemáticamente. Sin

embargo, las ventajas de definir claramente las obligaciones de uno y otro en materia de prestación del SPU puede evitar malentendidos que podrían ser nefastos tanto para el operador designado como para el propio servicio.

El contrato de prestación puede permitir:

- definir claramente las obligaciones entre el Estado y el operador designado
- garantizar la continuidad de la organización postal y sus necesidades de inversión
- preservar la prestación del servicio postal universal
- exigir el pago de los costos del servicio postal universal
- fijar los principios de aplicación de precios y controles
- establecer la densidad de la red y supervisar la calidad del servicio
- responder a las necesidades de la sociedad y los clientes
- definir las responsabilidades

### Plan del servicio Postal Universal

Obligaciones del operador designado  
(Condiciones de prestación de los servicios)

Obligaciones del estado con el operador designado

Suscripción de un plan entre el estado y el operador designado

### 3.3

## Operaciones de régimen de exclusividad

El tema de la exclusividad del operador designado sobre una parte del servicio postal universal, conocido como "área reservada", "servicios reservados" o "franja reservada", se presenta de manera detallada en el módulo II de la Guía. Sin embargo, en las materias de este módulo se ha considerado importante resaltar el papel del regulador en el control y la protección del área reservada, aspecto fundamental para el financiamiento del servicio postal universal.

Para mantener el servicio postal universal, además del área reservada, existen en algunos países, otros mecanismos de financiación como la creación de un Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal, la determinación de una serie de derechos especiales y exclusivos, y aún los aportes del Estado.

La experiencia en los países con buen nivel de desarrollo postal ha indicado que el área reservada

es el mecanismo más efectivo. La desaparición del área reservada implica la cancelación de la principal fuente de financiación del servicio universal, por lo que en ese caso es necesario contar con fuentes alternativas. La opción de contar con aportaciones económicas del Gobierno es cada vez menos factible, sin embargo, la decisión definitiva sobre este tema estará íntimamente relacionada con la realidad nacional y deberá estar muy bien definida en la ley que se adopte en materia postal.

Como ya ha sido explicado en este módulo, lo más importante es que el Estado asuma la responsabilidad de garantizar las operaciones del SPU, lo que implica tomar decisiones claras para proteger su prestación y por ende garantizar su financiamiento.

**El Estado debe compensar al operador designado el costo económico del servicio postal universal. Esta compensación puede traducirse a través de:**

- La exclusividad sobre un área reservada
- El otorgamiento de derechos especiales y exclusivos
- La creación de un fondo de compensación para el servicio universal
- Aportes económicos directos del Estado, definidos por ley en los presupuestos

## 3.4

### El régimen de precios

La garantía de la prestación de un servicio postal universal de calidad a precios asequibles, expresada por el Estado en la legislación postal implica el establecimiento de un sistema de precios para los distintos tipos de servicios. La fijación de estos precios estará en mayor o menor grado intervenida por la autoridad de regulación, dada la misión de servicio público a la que se orienta la prestación del servicio postal universal.

En el capítulo 2 de este módulo ya tratamos, entre las funciones del regulador, la función relativa a la intervención del regulador en el aspecto del precio del servicio postal universal. No obstante, deseamos en este punto simplemente mencionar el tema del régimen de precios que debe establecerse en las normas que se definan en materia de regulación.

En el caso de los **servicios incluidos en el área reservada** al operador designado, la intervención de la autoridad nacional de regulación es clave y determinante ya que, en este ámbito, es importante fijar un sistema de aprobación de los precios por parte de dicha autoridad, dada la restricción de derechos que supone el establecimiento de un monopolio.

Por otra parte, el Estado a través de la autoridad de regulación, también puede intervenir mediante la fijación de precios máximos, si se trata de servicios incluidos en **el ámbito universal no reservado**, prestados por el operador designado.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el sistema de precios de los servicios postales podría tener la siguiente configuración:

- **Precios de servicios del área reservada**  
Se refiere al régimen de control de precios, donde el regulador además de asegurar precios asequibles, debe velar por disminuir costos y exigir mayor eficiencia y productividad del operador designado en los servicios del área reservada.
- **Precios de los servicios postales universales no reservados**  
Se refiere al régimen de precios de libertad vigilada. El regulador puede intervenir el mercado y fijar precios máximos y mínimos. No debe confundirse el régimen de libertad vigilada de precios, con el precio de protección del área reservada, como ya se explicó anteriormente.  
Este régimen se aplica a los servicios del servicio postal universal, distintos a los incluidos en el área reservada. El regulador puede decidir trasladar servicios con régimen de libertad vigilada a régimen de control de precios, cuando las circunstancias del mercado así lo exijan.  
En ningún caso los precios pueden ser inferiores al límite establecido para la protección del área reservada.
- **Precios del resto de servicios postales**  
El resto de servicios pueden tener precios libres, siempre y cuando respeten las normas del área reservada, en caso de que exista. Por tanto, los precios no podrán ser inferiores al mínimo establecido para la protección del área reservada.

#### Grado de intervención de la Autoridad de regulación en la fijación de los precios



## 3.5

### Las normas de control aduanero

Resulta esencial que, de entre los derechos especiales y exclusivos que se otorgan al operador designado, figure el relativo a la preferencia de despacho aduanero de los envíos que conforman dicho ámbito universal.

La finalidad del establecimiento del privilegio anterior no lo es en razón del operador prestador sino por la naturaleza del servicio público que se presta, el interés general que persigue el mismo y esencialmente, el beneficio para los ciudadanos y empresas usuarios de esos servicios.

Por ello, los envíos incluidos en el ámbito del servicio postal universal prestado por el operador designado, deben tener preferencia de despacho con respecto al resto de envíos. Sin perjuicio de que la normativa propia del control aduanero recoja esta previsión, es importante que este derecho especial y exclusivo, propio solamente del operador designado, se encuentre expresamente reconocido en la ley postal que el Estado dicte.

El organismo de regulación, en su calidad de representante gubernamental para los asuntos postales, deberá por lo tanto jugar un papel fundamental en la coordinación con el sector de Aduanero para garantizar que todas las medidas sean tomadas en la facilitación de las tareas ligadas a los envíos incluidos en el servicio universal y en la vigilancia del cumplimiento de las normas de área reservada para las operaciones.

En un gran número de países, el volumen de correo internacional entrante y saliente de la categoría del área reservada tiene una especial importancia que no siempre se cuida.

En el seno de la Unión Postal Universal se han venido realizando estudios ligados directamente con el tema de los títulos habilitantes. De acuerdo con estos estudios se han podido recabar informaciones muy importantes en el ámbito mundial sobre la práctica de los títulos habilitantes.

Los estudios efectuados revelaron que en algunos países en desarrollo se aplica algún sistema de otorgamiento de títulos habilitantes, los cuales varían en cuanto al nombre y a los procedimientos que se practican.

De manera general se pueden formular algunas conclusiones sobre este tema:

- el otorgamiento de títulos habilitantes en los países está ligado estrechamente con la existencia de órganos de regulación o con intentos de ordenamiento del mercado;
- en los casos en los que se otorgan títulos habilitantes, las disposiciones han sido integradas en el marco de la organización del sector postal;
- existen varios métodos de gestión utilizados para registrar a los operadores;
- en un buen número de países es el regulador quien está habilitado para otorgar los títulos habilitantes;
- existen condiciones bastante similares sobre las obligaciones que se exigen a los distintos operadores.

Para la prestación de servicios postales conviene la exigencia del título habilitante correspondiente que según el tipo de servicio que se pretenda prestar, podrá consistir en una autorización administrativa general (para servicios no universales), o en una autorización administrativa singular (para servicios incluidos en el ámbito universal **no reservado**).

Debe crearse un Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Postales adscrito a la autoridad de regulación.

Por razones de transparencia, este Registro debe ser de carácter público y su regulación se realizaría por disposición normativa. En él deberán inscribirse los datos relativos a los beneficiarios de autorizaciones generales y de autorizaciones administrativas singulares y sus modificaciones. En todo caso, la inscripción en el citado Registro debe ser previa y necesaria para la prestación del servicio correspondiente, una vez cumplidas las condiciones y requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización.

## 3.6

### Los títulos habilitantes

#### 3.6.1

#### *La necesidad de los títulos habilitantes de prestación de servicios*

El tema de los títulos habilitantes para operar servicios postales reviste una importancia particular, ya que como parte de la organización del sector y del funcionamiento de reglas claras en el mercado, se hace necesario supervisar adecuadamente la prestación de servicios postales por parte de los operadores privados.

La denominación de los títulos habilitantes varía de acuerdo a la legislación de cada país, y a las implicaciones que éstos tienen, pudiendo ser licencias, permisos, concesiones, etc.

Existen normas fundamentales relacionadas con los derechos de los ciudadanos en general y de los clientes en particular que han sido ya mencionadas en este mismo capítulo, las cuales le corresponde al regulador postal controlar para evitar abusos o prácticas incorrectas que pueden causar perjuicios a los clientes.

## 3.6.2

### Los requisitos para el otorgamiento de los títulos habilitantes

La reglamentación deberá definir claramente los requisitos que deberán exigirse a los operadores de servicios postales en el país, los cuales estarán relacionados con las garantías necesarias para proteger, por una parte, el servicio universal y por otra, a los clientes y sus derechos.

Entre los requisitos que pueden exigirse se pueden mencionar los siguientes:

- demostrar la solvencia económica del operador;
- demostrar la aptitud para cumplir con las obligaciones;
- poseer calificaciones y experiencia práctica en el área postal;
- certificar la aceptación del respeto a los principios fundamentales de las comunicaciones postales señalados en las condiciones;
- certificar el compromiso de respetar totalmente el área reservada al operador designado.
- ofrecer las garantías de cumplimiento y de respaldo para las reclamaciones e indemnizaciones.

Estos requisitos deberán evidentemente ser examinados en función de la realidad jurídica del país.

A manera de ilustración práctica, se desarrolla a continuación la orientación normativa que podrá tener para un caso hipotético, la utilización de un esquema regulatorio para el otorgamiento de títulos habilitantes, con la denominación de “**licencia de autorización general**” para servicios no incluidos en el SPU y “**licencia de autorización singular**” para servicios incluidos en el SPU del área reservada.

#### Las licencias para **servicios NO INCLUIDOS** en el SPU

##### Ámbito y condiciones

- Debe requerirse una licencia de autorización general para la prestación de servicios postales no incluidos en el ámbito del servicio postal universal
- El otorgamiento de estas licencias de autorización general se realizará con carácter reglado, y el interesado deberá asumir la obligación de cumplir los requisitos esenciales para la prestación del servicio postal y cumplir con los demás requisitos que establezca la reglamentación.

- Se consideran requisitos esenciales para la prestación del servicio postal, el respeto al derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, la obligación de protección de los datos y los establecidos por la normativa sectorial sobre seguridad del funcionamiento de la red en materia de transporte de sustancias peligrosas, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero y otros flagelos, así como la protección del medio ambiente.
- La obligación de protección de los datos incluirá el deber de secreto de las comunicaciones de carácter personal, la confidencialidad de la información transmitida o almacenada, la protección de datos personales y la protección de la intimidad
- Los interesados en prestar un servicio postal no incluido en el ámbito del servicio postal universal, deberán comunicarlo a la autoridad de regulación, sometiéndose expresamente a las condiciones de la legislación postal y aportando toda la información necesaria para delimitar claramente el servicio correspondiente
- Los datos relativos al titular de la autorización general, se harán constar en el Registro General
- No podrá comenzarse la prestación del servicio hasta el momento en que se haya expedido de oficio la correspondiente autorización y se haya ordenado la inscripción, en el plazo que se determine en la reglamentación
- El certificado de autorización general y la correspondiente inscripción registral acreditará la existencia de la licencia de prestación de servicios.

#### Las licencias para **servicios INCLUIDOS** en el SPU

##### Ámbito y condiciones

- Se requerirá **LICENCIA** de autorización singular para la prestación de los servicios postales **incluidos** en el ámbito del servicio postal universal, siempre y cuando correspondan a servicios **no reservados**
- Las autorizaciones singulares se otorgarán con carácter reglado, previa acreditación del cumplimiento por el solicitante de los requisitos exigibles para la prestación del servicio postal y la asunción por él de las condiciones establecidas en la legislación postal y de aquellas otras que puedan establecerse por motivos de interés general



- Igualmente, el solicitante deberá asumir el cumplimiento de las siguientes obligaciones:
  - › Las de servicio público que con arreglo a lo establecido en la legislación postal se le puedan exigir
  - › Las propias del servicio postal universal que asuma voluntariamente y que deberán figurar en las ofertas de los servicios que dirija a los clientes
  - › La de no perturbar en la prestación de los servicios, los derechos especiales o exclusivos y el área reservada establecida en beneficio del operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal
- Los interesados en llevar a cabo un servicio postal incluido en el ámbito del servicio postal universal, siempre y cuando no esté reservado al operador designado, dirigirán sus solicitudes, con la documentación exigible, a la autoridad de regulación. En la solicitud, los interesados deberán hacer constar su compromiso de asumir el cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación postal

Además, los países miembros cuidarán que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad, sean alcanzadas por los operadores designados.

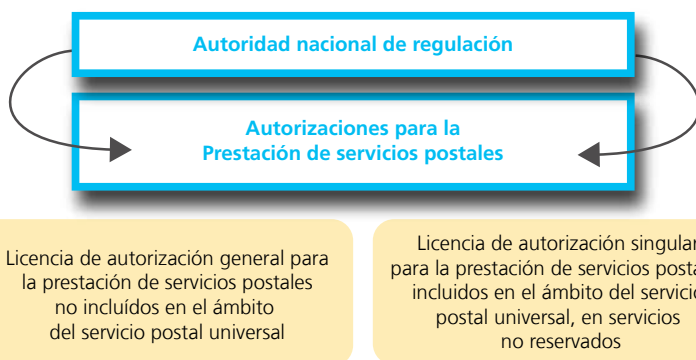
La UPU se rige por su Constitución que es su Acta fundamental, por el Reglamento General que incluye las disposiciones para asegurar la aplicación de la Constitución y el funcionamiento de la Unión; y por el Convenio Postal Universal que incluye las reglas comunes aplicables a los servicios postales. El cumplimiento de estas Actas es obligatorio para todos los países miembros.

Al formar parte de la UPU, los países adquieren derechos y responsabilidades con respecto al tratamiento de los servicios postales. El procedimiento a través del cual los Estados incorporan las previsiones obligatorias de las Actas de la UPU en su legislación nacional, es la ratificación de las mismas.

En ese momento, la mayoría de los ordenamientos jurídicos otorgan obligatoriedad a los compromisos asumidos en estas Actas, al amparo de las previsiones constitucionales correspondientes, relativas a la suscripción de los tratados internacionales.

Algunos países tienen dificultades para ratificar las actas, debido a ciertas complicaciones que tiene el proceso legislativo. Sin embargo, el regulador deberá establecer los mecanismos adecuados para que esta obligación pueda cumplirse en los plazos establecidos.

Es conveniente aclarar que, no obstante que las Actas de la UPU no hayan sido ratificadas por el país miembro, éstas entran en vigor de conformidad con la legislación internacional en materia de tratados.



### 3.7

## Ratificación de actas del convenio postal universal

Como último punto de este Módulo, aunque no menos importante, es necesario resaltar el papel del órgano de regulación en la aplicación de las normas y procedimientos necesarios a la ratificación de las actas de la Unión Postal Universal, y en especial, del Convenio Postal Universal que el país ha suscrito a través de su delegado plenipotenciario en el Congreso Postal Universal.

Como lo establece la Constitución de la Unión Postal Universal, según el Art.1, Capítulo I, Título I, los países miembros de la UPU constituyen un solo territorio postal para el intercambio recíproco de envíos de los servicios básicos, en el cual se garantiza la libertad de tránsito.





# Régimen disciplinario y régimen penal en el marco de la regulación postal

## "MODELO"

### RÉGIMEN DISCIPLINARIO

#### Funciones inspectoras y régimen sancionador

En el ámbito de actuación de la autoridad de regulación está la inspección de los servicios postales que se regulan en la Ley postal y la aplicación del régimen disciplinario.

Los profesionales del órgano regulador que se encarguen de la inspección postal deben tener, en el ejercicio de sus competencias, la consideración de autoridad pública y podrán solicitar, a través de la autoridad gubernativa correspondiente, el apoyo necesario de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Los titulares o responsables de los servicios o actividades a los que se refiera la Ley postal deben estar obligados a facilitar al personal de la inspección en el ejercicio de sus funciones, el acceso a sus instalaciones, a los elementos afectos a sus servicios o actividades y a cuantos documentos estén obligados a conservar.

#### Personas responsables

La responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las normas de ordenación de los servicios postales debe ser exigible:

- En las infracciones cometidas con ocasión de la prestación de servicios al amparo de la correspondiente licencia, a la persona física o jurídica titular del mismo
- En las infracciones cometidas con ocasión de la prestación de servicios sin la correspondiente licencia, cuando ésta sea legalmente exigible, a la persona física o jurídica que realice la actividad y subsidiariamente, a la que tenga la disponibilidad de los equipos o instalaciones o esté en posesión de los envíos postales
- En los demás casos, a las personas físicas o jurídicas que incurran en los hechos tipificados como infracción

- De las infracciones cometidas en la prestación de servicios postales utilizando una determinada marca comercial responderá, con carácter solidario, su propietario si se aprecia una actuación concertada entre él y el infractor

#### Clases de infracciones

Las infracciones a las normas de ordenación de los servicios postales deben clasificarse en muy graves, graves y leves. Pueden considerarse infracciones muy graves:

- El incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio postal universal que haga que éste resulte gravemente comprometido
- La explotación de servicios postales reservados al operador designado sin su autorización, poniendo en peligro el esquema de financiación de éste
- La prestación de servicios postales en régimen de libre concurrencia sin contar con la licencia legalmente exigible o la prestación de servicios distintos de los autorizados, con perjuicio para el servicio postal universal
- El incumplimiento de las obligaciones que constituyan el presupuesto para el otorgamiento de las licencias de los servicios postales, cuando afecte gravemente a los requisitos esenciales a los que se refiera la Ley postal correspondiente o perjudique la prestación del servicio postal universal
- La violación del régimen de los derechos especiales o exclusivos concedidos al operador designado
- La recepción de correspondencia incluida en el ámbito reservado, seguida de su entrega a personas o entidades ajenas al operador designado cuando pueda perjudicar a éste
- La negativa a ser inspeccionado y la obstrucción o resistencia a la actividad inspectora de la Administración

- h. La utilización de signos identificativos que induzcan a confusión con aquellos cuyo uso se reserva al operador designado, por operadores distintos a éste. Se incluye en este supuesto el empleo de rótulos, anuncios, emblemas, sellos fechadores o impresos que puedan inducir a confusión con los que emplea el operador del servicio postal universal
- i. La actuación destinada a ocasionar fraude en el franqueo
- j. La comisión, en el plazo de un año, de dos o más infracciones graves

Pueden considerarse infracciones graves:

- a. Las establecidas en las letras a) a j) del apartado anterior, cuando no se den las circunstancias que permitan calificar la infracción como muy grave
- b. La mera oferta al público de la prestación de servicios postales reservados
- c. La comisión, en el plazo de un año, de dos o más infracciones leves

Finalmente, se podrían considerar infracciones leves:

- a. La negativa a facilitar o comunicar en el plazo concedido al efecto, los datos requeridos por la autoridad nacional de regulación, cuando deban ser exhibidos o facilitados, conforme a lo previsto por la normativa reguladora de los servicios postales
- b. El incumplimiento por el operador de las reglas previstas en la normativa sobre consumidores y usuarios, en el trato que se dé a estos últimos
- c. Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores o a los usuarios por la normativa postal vigente para garantizar la correcta prestación de los servicios postales

## Sanciones

Las infracciones deben sancionarse, con carácter general con multas de contenido económico cuya cuantía debe establecerse en función de que la infracción se considere muy grave, grave o leve.

En todo caso, la cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se podrá graduar de acuerdo con los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico sancionador propio del país, teniendo en cuenta las características peculiares de la actividad de que se trate y su repercusión social o económica. Las sanciones impuestas por cualquiera de las infracciones muy graves enumeradas, cuando la actividad constitutiva de la infracción requiera autorización administrativa para su ejercicio, puede llevar aparejadas, como sanciones accesorias, el precintado, la incautación de los equipos o

vehículos o la clausura de las instalaciones, hasta tanto no se disponga del oportuno título habilitante.

Las infracciones muy graves, en atención a las circunstancias que concurran en su comisión, podrán dar lugar a la revocación de la autorización administrativa para la prestación del servicio por el infractor.

En la Ley postal correspondiente debe facultarse al Gobierno para que, mediante Decreto, actualice la cuantía de las sanciones previstas, en función de las modificaciones que experimente el índice de precios al consumo.

Algunas sanciones por la comisión de infracciones de carácter muy graves, pueden llevar aparejadas, desde que se produzcan, la inhabilitación del infractor para el ejercicio de la actividad postal por un plazo determinado.

## Medidas cautelares

Las infracciones indicadas, podrán dar lugar a la adopción de medidas provisionales. El órgano competente para resolver podrá adoptar, en cualquier momento y mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y salvaguardar los intereses generales.

Cuando así tenga que ser exigido por razones de urgencia inaplazable, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el instructor, podrán adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias.

Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la detención de los envíos postales para su examen, en la clausura de las instalaciones en que se vengán ejerciendo las actividades o en el precintado de los medios utilizados, durante un plazo. Cuando el sujeto incurso en el procedimiento carezca del correspondiente título habilitante se mantendrán las medidas provisionales relativas a la clausura y precintado de instalaciones y medios hasta la terminación del procedimiento. En todo caso, las medidas de carácter provisional deberían adecuarse a los objetivos que se pretendan garantizar mediante su adopción.

## Indemnización de daños y perjuicios

La potestad sancionadora regulada en la legislación postal del país debe ejercerse sin perjuicio de los derechos a ser indemnizado que puedan corresponder al operador designado.

## Procedimiento para la imposición de sanciones. Principios aplicables

El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora debe regirse por la normativa de régimen jurídico y procedimiento administrativo común dictada en el país. En cualquier caso, deberán respetarse los siguientes principios:

- **Garantía de procedimiento**

1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido
2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos
3. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento

- **Derechos del presunto responsable**

Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos:

1. A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia
2. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes
3. Los demás derechos reconocidos por las normas de aplicación

- **Medidas de carácter provisional**

Se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer

- **Presunción de inocencia**

1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario
2. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes, vincularán a la autoridad nacional de regulación respecto de los procedimientos sancionadores que substancien
3. Los hechos constatados por funcionarios de la inspección postal a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios interesados

4. Se practicarán de oficio por la autoridad nacional de regulación o se admitirán a propuesta del presunto responsable, cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

- **Resolución**

1. La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente
2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica
3. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva
4. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad
5. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas postales infringidas

- **Graduación de la sanción**

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la autoridad competente, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción que se va a aplicar:

- a. La existencia de intencionalidad o reiteración
- b. La naturaleza de los perjuicios causados
- c. La reincidencia por comisión en el término de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme

- **Concurrencia de sanciones**

No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento

## Prescripción

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en la ley postal. Podrían considerarse los siguientes plazos: las infracciones muy graves prescribirán a los tres años; las graves a los dos años y las leves a los seis meses. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En los supuestos de infracciones continuadas el plazo de prescripción comenzaría a correr desde el momento de la finalización de la actividad o desde el último acto con el que la infracción se consuma.

## Competencia sancionadora

La competencia para la imposición de las sanciones se asignará a los órganos de la autoridad nacional de regulación en función de la naturaleza de la infracción cometida.

Contra sus resoluciones debe proceder recurso ante la jurisdicción competente.

## RÉGIMEN PENAL

El régimen penal debe establecerse en la correspondiente ley penal o bien, la tipificación de los delitos o faltas debe fijarse en la ley postal.

En cualquier caso, serán los Tribunales del Orden Penal los competentes para conocer y sancionar sin perjuicio de la previa denuncia que pueda realizar la autoridad nacional de regulación o personal legitimada para ello.

Las previsiones legales deben tipificar el delito o falta y establecer la correspondiente sanción penal.

## Definición de delitos postales

Los delitos postales son los hechos, acciones u omisiones tipificados como tales en la ley. Deberían tipificarse como delitos postales:

- Violación de la correspondencia
- Violación del secreto profesional postal
- Difusión, con fines de lucro o no, de datos personales de los clientes o consumidores de servicios postales
- Prestación ilegal de servicio de correo
- Circulación de objetos prohibidos
- Falsificación de sellos o franqueo postales
- Uso de sellos o fórmulas de franqueo falsificados
- Uso ilícito de sellos postales y de fórmulas de franqueo
- Supresión de señas o marcas de utilización
- Abuso de las funciones y atribuciones postales

Las penas pueden variar según el país. Los tiempos aquí mencionados deben ser tomados a modo de ejemplo.

### • **Violación de la correspondencia**

Puede ser castigada con pena de prisión de seis (6) meses a dos (2) años y multa, la persona que viole la correspondencia u objetos postales. En la misma pena incurre quien indebidamente abandona, retiene, se apodera, oculta o destruye la correspondencia u objetos postales ajenos.

### • **Violación del secreto profesional postal**

Se puede imponer prisión de seis (6) meses a dos (2) años, y multa a la persona que, en su condición de empleado postal, divulgue información sobre los datos de los usuarios de los servicios postales.

### • **Prestación de servicios postales sin título legítimo.**

Puede ser castigada con pena de prisión de seis (6) meses a tres (3) años y multa, la persona que desarrolle cualquier tipo de actividades de servicios postales, sin la debida autorización otorgada por la autoridad nacional de regulación.

En el caso de personas jurídicas será responsable el representante legal.

- ***Violación del régimen de reserva o de los derechos especiales y exclusivos otorgados al operador designado***

Se podrá castigar con pena de prisión de un (1) año a cinco (5) años y multa, la persona que viole el régimen de reserva o los derechos especiales y exclusivos otorgados al operador designado para la prestación del servicio postal universal. En el caso de personas jurídicas será responsable el representante legal de la misma.

- ***Circulación de objetos prohibidos***

Se podrá imponer prisión de seis (6) meses a dos (2) años y/o multa equivalente a la persona que pretenda hacer circular, haga circular o permita la circulación de los objetos que han sido declarados prohibidos por la legislación.

- ***Falsificación de sellos o franqueo postales***

Podrá ser castigada con penas de prisión de dos (2) meses a dos (2) años y/o multa equivalente a la persona que falsifique, fabrique, altere los sellos o efectos de franqueo postal.

- ***Uso de sellos o efectos de franqueo falsificados***

Se podrá imponer prisión de dos (2) meses a dos (2) años y/o multa equivalente a la persona que adquiera, venda, suministre, utilice o restituya la circulación, de sellos o efectos de franqueo falsificados.

- ***Uso ilícito de sellos postales y de efectos de franqueo.***

Se podrá castigar con penas de prisión de dos (2) meses a dos (2) años y/o multa equivalente a la persona que, de forma ilícita, utilice sellos postales o máquinas de franqueo con el fin de obtener beneficio para sí o para otros.

- ***Supresión de señas o marcas de utilización.***

Se podrá imponer penas de prisión de dos (2) meses a dos (2) años y/o multa equivalente a la persona que suprima, en los sellos o efectos de franqueo postal legítimo, las señas o marcas de su utilización con el fin de adulterarlos o de hacerlos nuevamente utilizables.

- ***Abuso de las funciones y atribuciones postales.***

Podría castigarse con pena de prisión de seis (6) meses a tres (3) años y/o multa equivalente a la persona que, mediante simulación, ocultación o cualquier otra manera de engaño, obtenga para sí o para otros un lucro indebido, o causar daño a cualquier clase de servicio de correo, en el ejercicio de sus funciones de trabajo.

En cualquier caso, deberán observarse los principios y garantías que el ordenamiento jurídico del país establezca para el presunto infractor en el orden penal.



**Módulo VI**  
Financiación  
de la reforma postal





# Introducción

Este sexto y último Módulo de la Guía constituye una herramienta que completa el proceso elaborado en los cinco módulos precedentes. Esta etapa es clave en el proceso de reforma dado que muchos países necesitarán ayuda externa para financiar el proceso.

Considerando que esta Guía tomó como base la publicación realizada en la región de América Latina, se ha facilitado una información más detallada sobre algunos organismos de financiación de la región, no obstante, en esta nueva versión, se han introducido nuevas referencias que ayudarán a todos los Operadores designados a obtener información actualizada de los organismos de financiación más activos de sus respectivas regiones.

Como se ha explicado en los módulos precedentes, una reforma integral del Sector Postal y del Operador designado, es en la mayoría de los casos, la mejor solución para garantizar el Servicio Postal Universal (SPU) del país. En la mayoría de los casos, los Gobiernos no cuentan con los recursos necesarios para lanzar dicho proceso, por ello deberán recurrir a diversas modalidades de financiación. Se habla de modalidades de financiación ya que resulta indispensable que las fuentes de financiamiento sean múltiples, aportadas por todos los actores que participan en el desarrollo de la reforma: el Estado, proveedor de fondos públicos o privados y el operador postal designado para la prestación del servicio universal. En lo que se refiere a este último, cuando su situación financiera es difícil, podrá verse total o parcialmente dispensado de participar en la financiación.

El Estado, por su parte, más allá de los programas de inversión plurianuales, deberá buscar las condiciones para liberar medios financieros que guarden relación con su voluntad política de concretar su proyecto de reforma postal.

En las últimas décadas se ha registrado en países situados en regiones distintas, niveles muy bajos de inversión en el sector postal y en ocasiones ausencia total, lo que ha llevado al operador designado a situaciones muy delicadas en un momento crítico en el que la liberalización, el crecimiento de la competencia y el descenso en los volúmenes de correo han tenido un impacto directo en sus resultados económicos, así como en la cuota de mercado de los operadores designados. Ante esta situación, es necesario diseñar estrategias innovadoras que permitan al operador designados ofrecer servicios de calidad y diversificar su cartera de productos, siempre con la intención de lograr la sostenibilidad del SPU.

Es por ese motivo que los poderes públicos de los países y la alta dirección de los operadores designados, deben tener conciencia de la necesidad de financiar la ineludible reforma postal y conocer los mecanismos que hagan posible lograrla.

Este módulo describirá, en primer lugar, las condiciones previas necesarias para poder presentar un proceso de reforma, así como la información clave que posibilitará el acceso con mayor facilidad a los organismos proveedores de fondos. En la segunda parte se facilita información sobre cómo desarrollar estrategias para conseguir financiación de los organismos multilaterales para llevar a cabo la reforma postal. Finalmente, en la tercera, se presenta el ciclo general de los proyectos en los organismos internacionales de financiación y los anexos con la información clave que debe figurar a la hora de presentar un proyecto para obtener financiación internacional.



# Fundamentación de la financiación de las inversiones en el sector postal

## 1.1

Necesidad de desarrollo sectorial

### 1.1.1

*La orientación de los servicios públicos*

El sector postal juega un papel especial en el contexto económico del país. Como servicio público de actividad económica, contribuye al movimiento económico y al impulso de la competitividad del país. Además, contribuye a la cohesión social de las comunidades y los individuos. Un sector postal dinámico y eficiente, favorece los intercambios económicos, sociales y culturales entre los habitantes.

El principal desafío que enfrentan los Gobiernos es favorecer el crecimiento económico, haciendo posible así que el país aumente su riqueza, reservas e inversiones, además de reducir los niveles de pobreza.

Las inversiones de un país en infraestructuras eficaces, desempeñan un papel fundamental en el crecimiento económico y en el desarrollo del país en la transición hacia la economía de mercado. Además, coadyuvan a hacer realidad la universalidad de los servicios públicos.

Las inversiones para el desarrollo del sector postal, en lo que se refiere a la renovación de la infraestructura existente, así como instalación de nueva, solamente tienen sentido cuando tienen efectos positivos en el contexto económico y social del país, principalmente en términos de:

- crecimiento de la productividad y de los ingresos
- creación de empleo
- facilitación de acceso a la información
- mejora de la calidad de vida
- reducción de la pobreza
- mejora de la cohesión social

## 1.1.2

*El sector postal y su desarrollo*

La reforma postal deberá responder a las necesidades de la sociedad. Las autoridades competentes deberán definir estrategias que respondan a las necesidades de los actores, tanto usuarios/clientes, como operadores, considerando la evolución tecnológica.

La globalización económica es un fenómeno clave. La apertura de la economía mundial actual, genera nuevas oportunidades para el sector postal. Sin embargo, para poder aprovecharlas se deberán introducir mejoras profundas en términos de infraestructura, legislación, gestión y operación.

## 1.2

La voluntad política nacional. Integración del sector postal en los planes de desarrollo nacional.

### 1.2.1

#### *Los planes nacionales de desarrollo*

En muchos países, durante décadas, el sector postal no ha sido considerado como sector clave en la integración de sus planes nacionales de desarrollo. En sus planes de desarrollo, los Gobiernos han procurado privilegiar aquellos sectores que a su parecer permitirían un crecimiento más rápido del PIB y generarían mayor empleo. Por tanto, han sido fundamentalmente los sectores vinculados a las exportaciones (agricultura, pesca, ganadería, materias primas y productos básicos en general) y los sectores de infraestructura (energía, hidráulica, transporte, puertos, telecomunicaciones, etc.), los que se han sido beneficiados con mayores inversiones en los planes de desarrollo. El sector postal, aun siendo un elemento clave de las infraestructuras, no ha sido considerado tradicionalmente agente de captación de divisas, además de ser considerado por algunos como un servicio obsoleto y anacrónico, por lo que ha quedado al margen de las prioridades de los Gobiernos.

Por tanto, es vital cambiar la percepción que, del sector postal, y del operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), tienen los poderes públicos y persuadir al Gobierno a incluir al sector postal, como elemento de infraestructura y agente vertebrador, en los planes nacionales de desarrollo. De esta forma, se facilitará el acceso a la financiación internacional a través de las inversiones en infraestructuras.

### 1.2.2

#### *Los PIDEP*

Con el objetivo de dar una visión integral al proceso de reforma postal, y en cumplimiento de una resolución del Congreso Postal Universal (Bucarest 2004), la Oficina Internacional lanzó en 2005 un nuevo enfoque para abordar la reforma postal, involucrando desde el inicio a todos los actores implicados (Autoridad gubernamental encargada de fijar las políticas públicas en materia postal, regulador, operador designado, sindicatos, operadores privados, etc.).

Los Programas Integrales de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) han sido diseñados con el objetivo de dotar a los países con una estrategia general de reforma del sector, al establecer objetivos y actividades por desarrollar a corto, mediano y largo plazo.

Los PIDEP son formulados por equipos multidisciplinarios nacionales del país, cuyos integrantes son representantes del ministerio de tutela de los servicios postales, del regulador (si existe), del operador designado, así como cualquier otro departamento ministerial que pudiera verse involucrado por el desarrollo de dicho PIDEP (Ministerio de Finanzas, por ejemplo), orientados en todo momento por expertos de la UPU en ese tema.

El enfoque PIDEP responde perfectamente al proceso de planificación desarrollado por la ONU basado en las Evaluaciones Comunes de País (ECP) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), por lo que su formulación puede ayudar a obtener financiación externa, una de las mayores preocupaciones y retos de los países.

### 1.2.3

#### *El Plan de negocio del operador designado*

El ejercicio de una misión de servicio público y el hecho de que ésta esté bajo la responsabilidad del Estado, no dispensa de manera alguna al Operador designado de observar los principios de rentabilidad y eficiencia.

La transformación del mercado postal sitúa al operador designado ante un doble desafío: conciliar las misiones tradicionales que la sociedad espera de los servicios postales – las de servicio público – con actividades postales sometidas a la economía de mercado. A la hora de presentar una solicitud para acometer la reforma del sector y más concretamente el desarrollo del operador de Servicio Postal Universal, éste debe contar con un Plan de Negocio.

Un Plan de Negocio creíble es requisito indispensable para obtener financiación. Cualquier inversor potencial, querrá asegurarse de que el beneficiario tiene un plan de ejecución estructurado y prudente, y, sobre todo, que dicho plan generará suficientes ingresos extras como para amortizar la inversión. Bajo el marco del PIDEP, muchos países en desarrollo y menos adelantados han diseñado ya Planes de Negocio para sus operadores designados. El Plan de Negocio debe centrarse en las principales actividades del negocio, entre ellas:

- Recursos Humanos
- Operaciones
- Productos y servicios
- Plan de Marketing
- Competencia
- Plan Financiero

## 1.3

### El sector postal en el contexto de la cooperación internacional

La situación del actual sector postal en los países en desarrollo y menos avanzados hace que todos ellos deban recurrir a los apoyos externos, tanto en la fase de preparación y ejecución del proceso de reforma (UPU, Uniones Restringidas, cooperación técnica, ...) como en la fase de búsqueda de financiación propiamente dicha (instituciones financieras).

En un contexto internacional marcado por el incremento del precio de los productos básicos, las catástrofes naturales, los conflictos bélicos, los estragos creados por enfermedades como el SIDA, la malaria o la tuberculosis unido a la situación económica que enfrentan gran parte de los países industrializados, hace que los recursos disponibles para la cooperación internacional sean cada vez más limitados y éstos se destinen a ayuda de emergencia o se focalicen en ámbitos no relacionados con el sector postal.

Ante esta situación, es importante que las intervenciones que se planteen en el ámbito postal tengan en cuenta esta realidad y presenten los Planes de Reforma como una herramienta útil para lograr paliar las grandes dificultades a las que se enfrentan muchos países.

### 1.3.1

#### *La estrategia de desarrollo de la ONU. La red postal mundial al servicio de los Objetivos del Milenio*

En el año 2000 189 países se comprometieron a alcanzar para el año 2015 ocho metas, los llamados "Objetivos de desarrollo del Milenio" (ODM). Desde entonces, las prioridades de muchos organismos internacionales de financiación se centraron en acciones relacionadas con dichos ODM. Como agencia especializada de la ONU, la UPU tiene la obligación de asistir a los países miembros en la consecución de dichos Objetivos. En muchos países la red postal mundial contribuye desde hace tiempo a ello, y en otros muchos, existe el potencial de hacerlo.

En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que adoptaron la Agenda de desarrollo sostenible. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas.

Estos nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

En los apartados siguientes, se identifican estrategias y productos que pueden ayudar a los países miembros de la UPU a demostrar que el desarrollo de la red postal puede ayudar a alcanzar los ODS y con ello darles argumentos para conseguir financiación para el desarrollo del sector.

El sector postal debe competir con muchos otros sectores para conseguir financiación. Dado que todos los países en desarrollo acordaron trabajar para conseguir los 17 ODS, sus estrategias de inversión y desarrollo se centrarán en conseguir dichos objetivos. A la hora de decidir en qué ámbitos invertir prioritariamente sus recursos, Gobiernos, agencias de cooperación y bancos de desarrollo, seleccionarán aquellos proyectos que les aporten un mayor retorno de su inversión y que estén relacionados con los ODS. Así, el sector postal debe demostrar que no es un sector estanco y que la reforma y la inversión tendrán un impacto en la economía y beneficiará a la sociedad en general.

Es recomendable que a la hora de presentar los PIDEP y sus proyectos asociados, los países tengan en cuenta las necesidades de desarrollo del país en su conjunto. Deben establecer un vínculo claro entre el desarrollo del sector postal, el desarrollo de otros sectores y demostrar que el desarrollo del sector tiene un impacto positivo en la economía del país. Además, dado que los Gobiernos, tanto de países industrializados como en desarrollo y las agencias de cooperación internacional, van a priorizar acciones relacionadas con los ODS, en la presentación de los proyectos de desarrollo postal será vital establecer una relación con la consecución de alguno de los ODS.

A continuación, se describe cómo el desarrollo postal puede ligarse a cada uno de los ODS:



Los servicios postales pueden contribuir a alcanzar este objetivo. Un ejemplo es la falta de acceso a servicios financieros básicos de la gente de bajos recursos. La población en situación de pobreza extrema, no tiene acceso a créditos ni tampoco pueden invertir sus eventuales ahorros. Este problema se acentúa en las zonas rurales. Los correos son las instituciones con mayor capilaridad en muchos países. Al facilitar el acceso a servicios financieros básicos y a microcréditos, se podría romper el ciclo de la pobreza.

El correo brasileño participa desde hace años con su gobierno en el programa "Borsa familia" a través del cual las familias reciben ayuda financiera siempre que mantengan a sus hijos e hijas en la escuela y sigan el calendario de vacunación. Otros correos como el egipcio o el tunecino también participan en programas similares de distribución de ayuda financiera a familias pobres.



En asociación con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la UPU está trabajando en seis países de África occidental en un proyecto para ampliar la red de pagos electrónicos de la UPU a más de 300 oficinas postales rurales. Las comunidades rurales, que muchos migrantes dejan, tendrán entonces acceso a un servicio de transferencia de fondos asequible y de alta calidad.

Una red postal eficiente facilita el traslado oportuno de bienes de consumo, incluidos los alimentos.



Mientras la mortalidad infantil (probabilidad de morir antes de cumplir los 5 años) en África era en 2010 de más de 160 niños por cada 1000 nacidos vivos, en Europa, esa probabilidad descendía hasta menos de 20 niños por cada 1000. ([www.who.int](http://www.who.int)). Casi el 25% de las muertes suceden durante el parto. Las principales causas de mortalidad infantil son la neumonía (19%), diarrea (17%), nacimiento prematuro (10%), infecciones neonatales (10%), malaria (8%), falta de oxígeno al nacer (8%). En general, se lograron progresos considerables para alcanzar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio. Desde 1990, la tasa de mortalidad de menores de 5 años ha disminuido de 91 a 43 por 1000 nacidos vivos en 2015. Pero el ritmo del descenso no era suficiente para alcanzar, en 2015, la meta de disminuir en dos tercios las cifras de mortalidad registradas en 1990.

De nuevo, los correos pueden jugar un papel importante en la reducción de la mortalidad en todos estos casos. Por ejemplo, el correo brasileño, participa desde hace años con su gobierno en la distribución de información sobre los beneficios de la lactancia materna y se ha demostrado que los niños con lactancia materna son menos vulnerables a la diarrea. La diarrea está directamente relacionada con el acceso a agua de calidad y los correos pueden volver a ser un importante agente para asegurar una provisión adecuada de agua y otros servicios a través del desarrollo de sistemas de pago de facturas. De igual modo la distribución de información sobre el correcto uso del agua, podría hacerse a través de los correos. Frente a enfermedades como la malaria, los Correos también pueden ser de ayuda, si se les convierte en agentes locales para la distribución de mosquiteras y spray anti mosquitos. El Correo Uruguayo lleva participando desde 2007, con su Gobierno en el sistema nacional de pesquisa de enfermedades congénitas prevenibles, poniendo a disposición del sistema de salud la red logística del correo para facilitar la llegada de las muestras de sangre de los recién nacidos a los centros de salud autorizados para conseguir un diagnóstico precoz de este tipo de enfermedades y poder así tratarlas a tiempo.

Correios do Brasil distribuye información a las madres sobre los beneficios de la lactancia materna, el ámbito de la información se podría ampliar y facilitar información sobre la necesidad de que las mujeres sean asistidas por una partera, así como la distribución de información básica sobre higiene íntima antes y después del parto. Las oficinas postales podrían de nuevo actuar como puntos de información e identificar mujeres embarazadas en sus respectivas áreas de influencia.





Se puede establecer un vínculo para alcanzar la educación de calidad, con el desarrollo del sector postal: la inclusión social. Uno de los factores que contribuye a la exclusión social, es la ausencia de direcciones. Sin direcciones, la población más desfavorecida, no tiene acceso a los servicios básicos como la salud o la educación. Los Correos pueden ayudar al desarrollo de sistemas de direcciones y bases de datos. Como ya se ha explicado en el Objetivo 1, en algunos países, las madres reciben subsidios del gobierno si sus hijos asisten a la escuela. Los Correos en muchos países, están actuando como agente de pago y como unidad de seguimiento para asegurar que efectivamente las familias que reciben la ayuda siguen enviando a sus hijos e hijas a la escuela. El correo tunecino, por ejemplo, participa junto con el gobierno en la distribución de becas a estudiantes con problemas económicos. El correo de Venezuela participa en un programa llamado “Defensores de los Niños” cuyo principal objetivo es defender a los niños de posibles abusos y asegurar el acceso a la educación de los niños en edad escolar. En Uruguay, el Correo participa en el Plan Ceibal, distribuyendo computadoras portátiles a cada niño estudiante.



El objetivo de promover la equidad de género comparte ciertas características con el objetivo anterior, dado que uno de los objetivos específicos es eliminar la disparidad de género en la escuela primaria y secundaria. Como ya se ha visto, la ayuda por la asistencia a la escuela de niños y niñas, ya existe en varios países, pero, en este caso, un elemento clave para alcanzar este objetivo es sensibilizar a los padres para que entiendan que la educación de los niños es tan importante como la de las niñas. Las oficinas postales pueden funcionar como “puntos de atención” para asegurarse de que los padres entiendan el mensaje. Por otro lado, el sector postal es un sector de mano de obra intensiva, y, frente a otros sectores, muestra unos índices de empleo femenino significativos. Actualmente se calcula que más del 30% de los empleados de los correos a nivel mundial son mujeres. En 2015, esta cifra supera el 50% en países como Albania, Botsuana, Brunei, Bulgaria, China, El Salvador, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Hong Kong, Hungría, Letonia, Lituania, Panamá, Polonia, República Checa, Rumania, y Uruguay. En la misma línea, el 36% de los puestos medios y directivos son mujeres. Muchos de los correos han desarrollado políticas para facilitar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo como la asignación de horarios flexibles, el trabajo desde casa (oficina postal en el domicilio), programas de formación especializada o la instalación de guarderías.

El Correo de Sudáfrica se asoció con People Opposing Women Abuse (POWA), importante organización de derechos de la mujer, a fin de participar en la campaña de 16 días de activismo. Con un personal de casi 17,000 personas, de las cuales casi la mitad son mujeres, el Correo sudafricano expresó su convicción de que los servicios postales deben desempeñar un papel de liderazgo al comprometerse a no tolerar ninguna forma de violencia contra la mujer, ya sea en el lugar de trabajo, o en las comunidades.



El correo puede jugar diferentes papeles relacionados con la consecución de este objetivo. Una de las metas de este objetivo es reducir el número de personas sin acceso sostenible a agua potable limpia y a servicios básicos de saneamiento. En muchos casos, el acceso sostenible al agua y a la electricidad está relacionado con la capacidad de pagar y de recibir pagos rápidos mediante redes fiables y en el establecimiento de un sistema de direcciones que permita localizar a los beneficiarios. Los operadores postales pueden servir como socios de confianza en ambas actividades. Aunque muchos de los habitantes de los barrios marginales se enfrentan a dificultades económicas, el acceso al agua potable es una prioridad para todos ellos. Los servicios postales pueden desempeñar una función importante a la hora de ayudar a dotar a estas personas de una dirección y, así, ayudar a ponerles en contacto con la sociedad.



La energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente. Ya sea para el empleo, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos. El acceso universal a la energía es esencial.

La energía sostenible es una oportunidad, que transforma la vida, la economía y el planeta. Los servicios postales pueden ser una eficaz herramienta para hacer llegar oportunamente a los habitantes las facturas por consumo de energía, facilitando su pago y ayudando a lograr la sostenibilidad de la energía.



El servicio postal es un servicio de mano de obra intensiva, por lo que es uno de los mayores empleadores en cada país. Por lo anterior, ofrecer a sus empleados condiciones laborales apropiadas ayuda a mantener un servicio postal eficiente, y coadyuvar al desarrollo económico del país.



El servicio postal forma parte de la infraestructura nacional, a través de su red de oficinas postales y medios de transporte. Un servicio postal eficiente y auto sostenible fortalece la infraestructura nacional.



El servicio postal es un medio eficaz para reducir las desigualdades en todos los países, al comunicar a todas las localidades del país y hacer accesible a las comunidades rurales productos disponibles en el medio urbano.



El servicio postal es un servicio público básico, necesario para lograr la sostenibilidad de las ciudades y comunidades. Las oficinas postales, además de ser centros de negocios, deben convertirse en centros de servicios a las comunidades, participando en las políticas públicas correspondientes.



Los Correos son facilitadores entre los productores y los consumidores, por lo que eficacia contribuye, a través de la entrega oportuna de las comunicaciones entre ambas partes, a un consumo responsable.



Gracias a su asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la UPU preparó los dos primeros inventarios mundiales de gases de efecto invernadero para el sector postal. Demostraron que los operadores postales emiten al menos 54 millones de toneladas de equivalente de carbono cada año, lo que representa el 0,7% del total de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero.



En este objetivo, los servicios postales tienen una participación marginal, limitándose a servir de medio de comunicación.



Gracias a su asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la UPU preparó los dos primeros inventarios mundiales de gases de efecto invernadero para el sector postal. Demostraron que los operadores postales emiten al menos 54 millones de toneladas de equivalente de carbono cada año, lo que representa el 0,7% del total de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero.



El Correo, como parte integrante de la infraestructura nacional, tradicionalmente ha apoyado a los sistemas de justicia como fedatario en lo que respecta al depósito de envíos (correo certificado).

Un servicio postal eficiente ayuda a fortalecer el funcionamiento de las instituciones nacionales.



El objetivo último consiste en desarrollar una asociación mundial para el desarrollo. Los operadores postales pueden desempeñar un papel integrador a la hora de asistir a los sistemas comerciales mediante servicios logísticos y financieros. Los países menos desarrollados, en teoría, acceden libres de impuestos a las economías desarrolladas, pero es necesario establecer mecanismos que permitan a los prestadores entrar en dichos mercados. Los operadores postales pueden desempeñar un importante papel ofreciendo procesos de exportación simplificados para la pequeña empresa y sistemas financieros de confianza y transparentes que faciliten los pagos. El correo brasileño desarrolló el programa Exporta Fácil, que están aplicando otros países de la región latinoamericana, con el objetivo de ayudar a las pequeñas y medianas empresas en el proceso de exportación. India Post está colaborando para facilitar a los ganaderos y agricultores información sobre el desarrollo del Mercado, y la mejor forma de almacenar su mercancía. Además, pone a disposición su red logística para la distribución de computadoras con acceso a Internet, impresoras etc. Muchos correos llevan años facilitando el acceso a la población a las nuevas tecnologías y permitiendo el desarrollo de programas de telemedicina, tele agricultura y el desarrollo del comercio electrónico.

La importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no puede subestimarse puesto que son una prioridad para todos los países y especialmente, agencias de desarrollo. Por ello, es necesario que los operadores postales y los gobiernos, a la hora de solicitar financiación para acometer la reforma postal, tengan en cuenta y sepan explicar y justificar el importante papel social y económico que una red postal nacional puede jugar en el desarrollo económico de un país y relacionarlo con la consecución de los ODS.

## 1.3.2

*El PIDEP como punto de partida para ofrecer una nueva Visión del sector postal. Diversificación de productos y servicios.*

La metodología PIDEP (Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal) se elaboró y validó en el ciclo 2005-2008. Supuso aplicar un nuevo enfoque a la cooperación en materia de reforma del sector postal en el marco de la UPU. Por primera vez, se planteó la necesidad de establecer una acción coordinada entre todos los actores clave para el desarrollo y reforma del sector postal: ministerio de tutela de los servicios postales, regulador, operador designado, trabajadores/as, otros proveedores de servicios postales, así como otras dependencias gubernamentales involucradas en la prestación del servicio postal (ministerio de finanzas, de economía, de planificación, de desarrollo social, etc.). Esta hoja de ruta además de proponer una reforma paso a paso del sector postal tradicional en los países, podría servir de base para, en función de lo comentado en el apartado referido a los Objetivos de desarrollo sostenible, ampliar la visión del sector postal.

La importancia de esta visión emana de la experiencia obtenida en diferentes países, con un PIDEP formulado, donde los respectivos operadores designados poseen volúmenes de servicios postales tradicionales muy bajos. Es importante que a la hora de presentar su proyecto de reforma, propongan también una ampliación y diversificación de su oferta de servicios.

A menudo, los servicios postales no son valorados apropiadamente. Por ello, la responsabilidad del sector postal y de la UPU es ilustrar los beneficios del sector postal en el mundo moderno. En el contexto de los países en desarrollo, el sector postal debe ser mucho más que un proveedor de productos y servicios. Necesita contribuir al desarrollo económico y social.

Para ayudar a poner en valor al sector postal, a continuación, se describen diversos servicios que podrían realizar los operadores designados para diversificar su oferta, recuperar cuota de mercado y favorecer además del desarrollo de sus respectivos países.

### 1.3.2.1

#### Banca

Los operadores postales son prestadores históricamente importantes de servicios financieros. La primera caja de ahorro postal se creó en 1861 en el Reino Unido y en 1878 se firmó un tratado intergubernamental sobre los giros postales (MO) internacionales en 1878, cerca de dos tercios de los puestos en todo el mundo. proporcionar algún tipo de servicios financieros (por ejemplo, giros postales, ahorros, pago de facturas y beneficios sociales). La principal ventaja que ofrecen los correos que prestan servicios bancarios es su capilaridad. Los correos cuentan de media con el doble de oficinas que los bancos en sus respectivos países, y las oficinas postales se encuentran más dispersadas geográficamente que las de los bancos por lo que llegan a muchas comunidades rurales. La banca postal tiende a atraer a personas con bajos ingresos, que no suelen ser público objetivo de los grandes bancos. Las agencias para el desarrollo están muy interesadas en ampliar los servicios financieros en las áreas rurales por lo que los Gobiernos, al plantear la reforma postal deberían subrayar su potencial para facilitar la inclusión financiera. Un modelo que las agencias donantes están interesadas en apoyar es el modelo de corresponsalía bancaria. Un ejemplo de ese modelo es el Banco Postal de Brasil. Correios, el operador postal brasileño, actúa como agente de Bradesco, un banco privado. Juntos, lanzaron Banco Postal, una rama de servicios financieros postales, que aprovecha la red física del puesto para promover el acceso a los servicios financieros. De 2002 a 2010, Banco Postal trajo cuentas de ahorro básicas a 10 millones de ciudadanos, la mayoría de los cuales no tenían cuentas bancarias anteriormente.

### 1.3.2.2

#### Pagos

Desde el pago de facturas hasta el de la seguridad social o las pensiones, los operadores designados pueden gestionar los pagos en nombre de muchas organizaciones. Las oficinas postales de Argentina se han asociado con Pago Fácil para aceptar el pago de la mayoría de facturas. En las oficinas, se lee un código de barras en la factura, se acepta el pago y el cliente recibe un resguardo. El operador postal recibe una comisión por la transacción de cada factura y el cliente tiene acceso rápido al servicio mediante la oficina postal. Los sistemas de pago de facturas son un elemento necesario para garantizar que las empresas de servicio público son sostenibles y los operadores designados pueden facilitar la gestión sin necesidad de grandes inversiones.

En Paraguay, el PNUD describió los problemas encontrados a la hora de pagar a las madres de zonas rurales pobres una ayuda que fomentara el envío de sus hijos al colegio. Las madres tenían derecho a esas ayudas mientras que los niños fueran a clase, pero existió un problema físico para hacer que las madres cobrasen el dinero dado que las oficinas postales no prestaban servicios financieros y no existía una red bancaria en las zonas rurales. Esto era una clara oportunidad para el operador designado de cumplir una necesidad de desarrollo, pero que debía ser aprobada por el Gobierno. Los operadores designados deben identificar estas oportunidades en sus propios países y hacer lobby con sus Gobiernos para que les permitan ampliar su gama de servicios.

En Kenia, el Correo estableció 320 asociaciones con varias empresas de servicios públicos nacionales, regionales y locales para cobrar los pagos correspondientes. El Correo recibe pagos en efectivo para sus socios contra una comisión, lo que genera más ingresos y tráfico a las oficinas de correos.

### 1.3.2.3

#### Giros

Los giros nacionales e internacionales tienen una gran importancia gracias a la cantidad de trabajadores que necesitan mandar dinero a casa. A menudo, la única opción disponible son las compañías internacionales que cobran comisiones de alrededor del 20% de la transferencia. Además, el acceso a las transferencias de dinero es limitado en zonas rurales, dando como resultado que la gente tenga que trasladarse distancias considerables para transferir el dinero o confiar en una tercera parte para que lo haga en su nombre, a menudo con un costo adicional.

Los operadores postales ofrecen una alternativa al prestar transferencia de dinero nacional e internacional a precios más competitivos y con una mayor cobertura geográfica. En la región Latinoamericana, con el apoyo de la UPU, se ha lanzado el proyecto CorreoGiros con un impacto positivo. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para ofrecer un servicio rápido, accesible en zonas rurales, y económico que permita ganar cuota de mercado frente a las grandes remesadoras. En Laos, la introducción de los giros por fax ha sido todo un éxito porque el procedimiento de transferencia se ha agilizado significativamente, sin embargo, aún es necesario seguir trabajando en la calidad del servicio. En África Occidental, la introducción del servicio de giros electrónicos en 355 oficinas rurales de seis países tuvo un impacto muy importante sobre los montos transferidos, que se duplicaron en un año.

### 1.3.2.4

#### Administración electrónica

Las organizaciones para el desarrollo también están concediendo gran importancia a la provisión de servicios de la Administración simplificados. Muchas de estas organizaciones dedican grandes sumas a proyectos que tengan como objetivo aumentar la transparencia administrativa y el acceso a los servicios públicos, en especial en zonas rurales. Los operadores designados, por la gran capilaridad de su red de oficinas, están bien situados para poder participar en este tipo de proyectos. Sin embargo, deben demostrar que tienen la capacidad de ofrecer estos servicios y ganarse la confianza tanto de las agencias como de los usuarios/clientes.

Los operadores postales al convertirse en prestadores de servicios de Administración Electrónica, pueden recibir fondos (monetarios o en especie) para la instalación de equipo de cómputo, o para realizar mejoras de sus conexiones electrónicas. Además de ampliar su cartera de productos, es una oportunidad para optimizar esos recursos y mejorar a su vez la prestación de otros servicios en red mejorando, por ejemplo, la calidad y la velocidad de los servicios financieros (bancarios, de giros, de facturas, etc.).

### 1.3.2.5

#### Información

Muchas iniciativas de desarrollo no alcanzan todo su potencial porque tienen dificultades para acceder a los destinatarios a los que se intenta llegar. Las redes postales pueden usarse para distribuir información y convertir a cada una de las oficinas postales en centros de información sobre salud, educación, beneficios sociales y otras iniciativas gubernamentales. El operador postal de Brasil presta información a las madres a punto de dar a luz sobre la importancia de la lactancia de los bebés. Kenya Post ha repartido información sobre el SIDA para ayudar a educar a los empleados y al público. Botswana Post estableció centros de Kitsong (conocimiento) en más de 50 de sus 192 oficinas de correos y agencias. Además del acceso a Internet, los centros de Kitsong ofrecen otros servicios, como fax, fotocopiado, autoedición, impresión y fotografía digital. También proporcionan contenido local en áreas tales como "información sobre desarrollo agrícola y empresarial, turismo, tablón de anuncios de la comunidad, directorio localizado de servicios gubernamentales y enlaces a instituciones financieras y educativas" en beneficio de las comunidades locales.



Los operadores designados deben estar conscientes de las prioridades de acción en sus respectivos países y trabajar con las organizaciones para el desarrollo para garantizar que la información llegue a las personas adecuadas. El Gobierno debería utilizar a la red postal como fuente de distribución de información e, igualmente, como recolector de información en nombre del Gobierno y otras empresas públicas (censo, información sanitaria, etc.).

### 1.3.2.6

#### Direcciones

El sector postal puede tener una función importante a la hora de desarrollar sistemas de direcciones. Muchos países aun no disponen de sistemas de dirección formal que reconduzcan los problemas relacionados con la actualización del censo, la recaudación de impuestos, la educación, la salud u otros asuntos sociales. Hay países que han desarrollado sistemas de direcciones peculiares, que requieren el conocimiento especializado del operador designado local para descifrarlo. No obstante, los operadores designados pueden utilizar su conocimiento para desarrollar sistemas de direcciones estándar y de códigos postales y, posteriormente desarrollar bases de datos. Éstas, se convertirían en una herramienta para la inclusión social y además en un producto clave para vender a las empresas de publicidad directa y contribuir así al desarrollo de la economía.

### 1.3.2.7

#### Correo urgente

Una de las metas de los ODS es reducir el número de habitantes sin acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. En Laos, el 50% de la población carece de acceso a agua corriente. Ofrecer acceso a toda la población requiere una inversión importante en sistemas de aguas y riegos, pero con el fin de que estos servicios sean sostenibles, debe existir un sistema de pago y de facturación adecuado. Los servicios postales podrían jugar un papel activo en la distribución de facturas. Aunque es cierto que la llegada de Internet facilitará la facturación electrónica, es poco probable que dicho salto tecnológico se produzca rápidamente en los países en desarrollo o menos adelantados.

Los servicios postales con valor añadido, como los envíos urgentes y paquetería, son particularmente importantes para el desarrollo de las empresas y del comercio. Los clientes demandan rapidez, seguridad, fiabilidad y seguimiento de los envíos. El segmento de envíos urgentes, que los Gobiernos deben liberalizar para permitir a la competencia, a fin de entrar en el mercado y así promover la innovación. No obstante, los operadores designados también pueden y deben desarrollar sus servicios de envíos urgentes y prestar valores añadidos como localización y seguimiento para poder competir con los operadores privados, internacionales y nacionales.

### 1.3.2.8

#### Logística

Los servicios de logística son una progresión natural para los operadores postales y muchos de los grandes correos se están moviendo al campo de la logística. Es frecuente que un mismo operador ofrezca servicios de correo, financieros y logísticos. Los tres sistemas son complementarios y muchas empresas de remesas trabajan sobre este principio. Hacen una oferta al cliente mediante un envío unitario, gestionan el pago y luego distribuyen un producto. En la era de Internet, este servicio es cada vez más importante y los operadores designados pueden establecerse como socios de empresas de giros con sus soluciones de extremo a extremo, su sistema de pagos y su participación en la red logística mundial. Para los países en desarrollo, las necesidades en términos de sistemas de logística son más básicas. Pero dado que muchos operadores postales disponen de su propia red de transportes que mueven el correo por todo el país, existe una oportunidad de utilizar la capacidad sobrante para mover otros bienes en nombre de terceros.

Malawi Post, desarrolló un proyecto para garantizar que los vehículos postales podían llevar bienes de otras compañías para así maximizar beneficios. En Brasil, el lanzamiento de Exporta Fácil ha simplificado el proceso de exportación para las pequeñas y medianas empresas. Tras la implantación del proyecto se pasó de 29 pasos necesarios para exportar a sólo 3. Además, el proyecto ha permitido que los pequeños productores puedan exportar sus productos directamente desde la oficina postal y así abrirse al mercado internacional sin necesidad de realizar grandes inversiones.

Korea Post desarrolló un portal de comercio electrónico especializado en la venta de productos rurales locales. Permitted a los productores de todo el país vender en línea especialidades locales directamente a los consumidores. Este centro comercial en línea ahora ofrece más de 7,200 artículos y tiene una facturación anual de 135 millones de dólares.

### 1.3.2.9

#### Servicios electrónicos

La transformación digital se ha convertido en una prioridad estratégica para los Correos que desean mantener su relevancia. Los operadores postales de todo el mundo están implementando nuevas tecnologías para adaptarse a las demandas de los clientes de servicios electrónicos (e-services).

Por ejemplo, muchos Correos ya ofrecen servicios electrónicos básicos, como seguimiento y localización en línea, correo electrónico, correo híbrido y notificaciones electrónicas. Algunos Correos incluso ofrecen servicios en línea más avanzados, como firmas digitales, aplicaciones móviles e integración de sitios web.

Los Correos más avanzados han ampliado su cartera con servicios de próxima generación, como aplicaciones móviles (51 operadores postales ya lo ofrecen). En los años recientes, se ha producido un fuerte desarrollo de los servicios de e-post y gobierno electrónico en países donde el entorno es favorable.

Los servicios relacionados con el comercio electrónico son una alta prioridad en los planes de innovación de productos de los Correos. Esto incluye integración de sitios web y soluciones de pago, y administración en línea de las opciones de entrega.

La UPU proporciona herramientas y recursos para ayudar a los Correos a diseñar estrategias y políticas para desarrollar servicios más innovadores, asegurando el desarrollo sostenible del sector postal.

### 1.3.2.10

#### Otros servicios

Las oficinas postales de todo el mundo ya ofrecen una amplia gama de servicios. En los últimos años, en los Correos más avanzados, las oficinas de Correos están migrando a verdaderos centros de negocios, y han utilizado las oficinas postales para la venta de distintos productos (papelería, detergentes, tarjetas y servicios móviles etc.). Otros han optado por alquilar espacios sobrantes en las oficinas y así obtener recursos adicionales y compensar el alto costo de mantenimiento de la red de oficinas. Aunque no todo el mundo está de acuerdo con el desarrollo de este tipo de estrategia, se ha demostrado que existe un beneficio a tres niveles: la oficina recibe un ingreso por el alquiler, el vendedor recibe nuevos clientes debido a su ubicación y los clientes, se maximizan su tiempo al poder acceder a varios productos y/o servicios en un solo punto.

La venta de seguros en oficinas postales es clave en países como Japón e India. Otros operadores han optado por convertirse en operadores móviles y ofrecer toda una gama de servicios relacionados con las nuevas tecnologías.

Atendiendo a la visión postal de la cooperación internacional, es importante que los operadores designados y los Gobiernos, a la hora de diseñar la reforma postal, amplíen su visión del sector y piensen en nuevas formas de amortizar el uso de la red postal para favorecer el desarrollo social y económico del país.





# La financiación de la reforma

## 2.1

### Introducción. Preparación para la solicitud de financiación.

El conjunto de la reforma postal se refiere simultáneamente al marco legal, a las instituciones, al desarrollo de la red postal y al desarrollo del mercado. El conjunto de las acciones planificadas, además de buscar dar acceso a servicios postales más eficientes a toda la población, deben buscar una mayor competencia, así como una mayor autonomía para el Operador designado y el Regulador de los servicios postales.

Las etapas preparatorias son esenciales para la estructuración correcta del plan que se presentará a los proveedores de fondos. En la mayoría de los casos, para realizar el diagnóstico de la situación se suele recurrir a especialistas que trabajan con empresas postales y empresas de consultoría, las cuales deben ser remuneradas según los precios del mercado. Sin embargo, los resultados obtenidos a menudo no son los deseados, por el desconocimiento del sector postal, por lo que es necesario involucrar a un experto postal. Por consiguiente, en primer lugar, es necesario dedicar recursos y encontrar la financiación necesaria para poder realizar tareas y estudios básicos como:

- análisis del mercado postal
- análisis del marco legal existente y esbozo del marco legal adecuado para el país
- diagnósticos de explotación de los servicios en el mercado
- definición y determinación del ámbito del Servicio Postal Universal en el país
- modelos de costeo para el Operador designado
- plan de desarrollo del Operador designado

Los proveedores de fondos son en general reticentes a financiar estudios previos que no hagan parte de un plan integral de reforma del sector ya que estiman que el esfuerzo financiero inicial corresponde a los Gobiernos que así demuestran su voluntad real de comprometerse en la modernización del sector. No obstante, algunas entidades financieras pueden llegar a facilitar la financiación necesaria mediante la celebración de contratos marco en los que se establece como condición sine qua non la realización de estos estudios para proseguir con los objetivos principales.

Otra posibilidad que no requiere grandes desembolsos, es recurrir a la cooperación de operadores designados o autoridades de reglamentación, en función del estudio a realizar, de países industrializados, o incluso en vías de desarrollo para que pongan a disposición del operador designado o autoridad de reglamentación local, expertos en los ámbitos de que se trate.

Los trabajos preparatorios son primordiales ya que permiten determinar la viabilidad económica, social o jurídica de los planes de inversión proyectados para el desarrollo del sector postal del país beneficiario.

Como ya se ha comentado, el PIDEP a la hora de solicitar financiación se convierte en una herramienta muy útil de planificación ya que establece una hoja de ruta de la reforma, identificando los proyectos clave a desarrollar y los recursos necesarios. En este punto es importante señalar, que es complicado que un solo organismo se comprometa a financiar la reforma postal completa en un país desde un principio. Por ello, siguiendo el documento PIDEP del país, es necesario seleccionar aquellos proyectos prioritarios y con mayor probabilidad de obtener financiación en un primer momento.

Una de las etapas clave del ciclo de un proyecto es la financiación del mismo. Sin esa financiación no será posible llevar a cabo la reforma.



Tras la identificación del proyecto prioritario, es importante que sea el Gobierno, y en función del ámbito del proyecto (operativo o reglamentario), acompañado del Operador designado y/o Regulador, el que presente y defienda el proyecto ante los organismos de financiación.

Los criterios aplicados por la banca Multilateral son muy similares a los aplicados por las empresas comerciales, en términos de rentabilidad y de productividad. Por tanto, hay que insistir a la hora de presentar los proyectos, en la importante contribución que el desarrollo del Operador designado y de la red postal del país pueden tener en el desarrollo económico y social del país.

La banca de desarrollo, comprometida financieramente, tiene como finalidad favorecer el logro de los objetivos en materia de política sectorial y de los planes de desarrollo. En el sector postal, el enfoque de los Planes Integrales de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), que se ha venido desarrollando por la UPU desde que se validara la metodología en el ciclo 2005-2008, responde perfectamente tanto al enfoque integral que la banca de desarrollo quiere dar a sus proyectos, como a la estrategia de Naciones Unidas, y sus agencias especializadas, cuyo objetivo principal es definir políticas nacionales y planes de desarrollo sostenible integrales

## 2.2

### Los organismos de financiación al desarrollo

A la hora de decidir solicitar financiación externa es vital conocer los principales organismos que, bajo ciertas condiciones, pueden conceder préstamos o efectuar donaciones para la ejecución del proceso de reforma.

En el presente apartado se facilita información básica sobre:

- los principales órganos de financiación multilateral
  - › Banca Multilateral (BM, y otros bancos regionales)
  - › Iniciativas de agencias especializadas de Naciones Unidas
  - › Europaid
- las principales agencias de cooperación bilateral (sólo de países industrializados).

Dentro de la banca multilateral nos detendremos en el funcionamiento del Banco Mundial, como principal actor, y en los bancos regionales. Se ofrecen descripciones detalladas del resto de bancos regionales y se invita a los países de todas las regiones a informarse directamente a través de los contactos que se facilitan en esta guía.

## 2.2.1

### Organismos Multilaterales de financiación

En general, los Organismos Multilaterales de financiación, en colaboración con los gobiernos de los países en vías de desarrollo, identifican los problemas más significativos en el país y elaboran los llamados "programas plurianuales de actuación" que quedan recogidos en documentos cuyo nombre genérico es "Estrategia País". A su vez, dentro de cada Programa Plurianual, se definen ámbitos de actuación específicos para los que se abren líneas de financiación o sirven de base para el diseño de proyectos específicos.

Es importante subrayar que *todas estas instituciones de financiación multilateral trabajan directamente con los Gobiernos y no con los operadores designados. Por consiguiente, es el Gobierno quien debe manifestar expresamente su interés en reformar el sector postal y modernizar al Operador designado, e incluirlo en la "Estrategia País".*

### 2.2.1.1

#### Banca Multilateral

Los bancos multilaterales de desarrollo son proveedores muy importantes de fondos para la financiación del desarrollo de los países. Se trata de organizaciones que pertenecen a los países miembros que los componen.

Los bancos disponen de recursos financieros de dos orígenes:

- Aquellos que surgen de los mercados financieros a través de la emisión de obligaciones
- Aquellos provenientes del capital ordinario (que comprenden el capital suscrito, el capital depositado y las reservas), a los que se suman los fondos especiales (ejemplo: Fondo de Operaciones y Fondos Fiduciarios Especiales) destinados a proyectos específicos, que pueden ser aplicados a la financiación de préstamos que incluyen un elemento de liberalidad en favor de los países menos avanzados desde el punto de vista económico.

Otorgan préstamos y asistencia técnica haciendo uso de los recursos disponibles. También participan en una cantidad importante de acuerdos de cofinanciación con otras instituciones multilaterales, bilaterales y privadas, inclusive en préstamos mutuos.

Por lo que se refiere al **Banco Mundial**, las acciones relacionadas con el sector postal se orientan a apoyar proyectos destinados a:

- la realización de estudios básicos para sustentar las orientaciones de la reforma postal
- la modernización del Operador designado para la prestación del SPU
- la modernización del sector y el desarrollo de los servicios con valor agregado y el uso de nuevas tecnologías (servicios de correo híbrido y servicios postales electrónicos).
- el desarrollo de los servicios financieros postales
- la utilización de puntos de atención al público como «centros de comunicación comunitaria»

De nuevo, es importante recordar que los bancos multilaterales trabajan directamente con los Gobiernos y no con los operadores designados. El Operador designado deberá desarrollar una estrategia de influencia con su Gobierno para conseguir que el plan de reforma postal se incluya en el plan de desarrollo nacional (o “Estrategia País”) y poder así, optar a líneas de financiación de los bancos multilaterales. Normalmente quien está a cargo de tratar con las entidades multilaterales de financiación es el Ministerio de Hacienda o Finanzas y el área de Planeación Nacional.

El principal banco de desarrollo es el Grupo Banco Mundial. En el ámbito regional y subregional existe un gran número de bancos de desarrollo, como se puede ver en la siguiente lista:

#### **Bancos de desarrollo regionales**

- Banco Africano de Desarrollo
- Banco Asiático de Desarrollo
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
- Banco de Desarrollo de América Latina (conocido como CAF por las siglas de su anterior denominación)
- Banco Europeo de Inversiones
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
- Banco de Desarrollo del Consejo de Europa
- Banco Interamericano de Desarrollo

#### **Bancos de desarrollo subregionales**

- Banco Africano de Desarrollo y Comercio del Este y Sureste (también conocido como PTA Bank y como Banco del Área de Comercio Preferencial)
- Banco Africano de Importación y Exportación (conocido como Afreximbank)
- Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
- Banco Centroamericano de Integración Económica
- Banco de Comercio y Desarrollo de la Organización de Cooperación Económica
- Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro
- Banco de Desarrollo del África Occidental (también conocido como Banco de Desarrollo del Oeste Africano)
- Banco de Desarrollo de África Oriental

- Banco de Desarrollo de América del Norte
- Banco de Desarrollo del Caribe
- Banco de Desarrollo de los Estados del África Central
- Banco de Desarrollo Euroasiático
- Banco Internacional de Inversiones
- Banco Islámico de Desarrollo
- Banco Nórdico de Inversión
- Nuevo Banco de Desarrollo, antes denominado Banco de Desarrollo del grupo BRICS, fundado por las naciones integrantes del grupo BRICS en 2013 y con sede en Shanghai (China).

#### 2.2.1.1.1

### *El grupo Banco Mundial*

Creado en 1944, el grupo Banco Mundial (BM) pertenece a 189 países miembros cuyas opiniones e intereses están representados en una Junta de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo. Los países miembros son accionistas y son la última instancia de decisión.

El Banco Mundial está compuesto por:

- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, 189 países miembros).** Creado en 1945, tiene como objetivo lograr la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo y de mediano ingreso con capacidad crediticia, brindándoles asesoría financiera en materia de gestión económica.
- **La Asociación Internacional de Fomento (AIF, 172 países miembros).** Creada en 1960, sus miembros son quienes realizan aportaciones que permiten que el Banco Mundial (BM) proporcione entre 6,000 y 7,000 millones de USD anuales en crédito, casi sin intereses, a los 79 países considerados más pobres. La AIF juega un papel importante porque muchos países, llamados “en vías de desarrollo”, no pueden recibir financiamientos en condiciones de mercado. Esta proporciona dinero para la construcción de servicios básicos (educación, vivienda, agua potable, saneamiento), impulsando reformas e inversiones destinadas al fomentar el aumento de la productividad y el empleo.
- **La Corporación Financiera Internacional (CFI, 184 países miembros).** Creada en 1956, esta corporación está encargada de promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado.

- El **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)**, 180 países miembros). Creado en 1988, este organismo tiene como meta promover la inversión extranjera en países subdesarrollados, encargándose de otorgar garantía a los inversionistas contra pérdidas ocasionadas por riesgos no comerciales como: expropiación, inconvertibilidad de moneda, restricciones de transferencias, guerras o disturbios.
- El **Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)**, 158 países miembros). Creado en 1966. El CIADI tiene como meta principal cuidar la inversión extranjera en los países, al proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje de diferencias, relativas ese rubro.

En un mundo donde los operadores designados son gestionados desde un enfoque comercial y en algunos casos, incluso, se han llegado a privatizar, es importante distinguir entre el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

Una organización postal de propiedad estatal buscaría financiación de la AIF, mientras que un operador privado recurriría al CFI.

El Banco Mundial tiene su sede en Washington y cuenta con oficinas en 67 países. Tiene presencia activa en más de 109 países. En proyectos de reforma con el sector postal, ha estado participando en más de 25 proyectos de diferentes países alrededor del mundo.

Dentro del Banco Mundial, que cuenta con más de 10,000 empleados, se encuentra el Departamento de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones (GICT). Se trata de un equipo pequeño, con capacidad limitada.

Aunque desde hace tiempo existe un vínculo estrecho entre la UPU y el BM, tras la firma en abril 2001 de una carta intención entre ambas instituciones para el desarrollo de acciones conjuntas, es importante destacar como veremos en la distribución de fondos por sectores, que el BM prioriza la financiación de proyectos relacionados con las nuevas tecnologías y con los servicios financieros postales.

## Organización del banco mundial:

	África	Asia Oriental y Pacífico	Europa y Asia Central	Latinoamérica y Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia Meridional
<b>DSMS</b>	Desarrollo Social y Mediambientalmente Sostenible					
<b>Finanzas</b>	Anti-Blanqueo de Capitales	Bancos (SFP)	Financiación Vivienda	Informes Crédito	Finanzas Inclusivas	Pagos y Remesas
<b>DH</b>	Desarrollo Humano					
<b>Infraestructura</b>	Energía	TIC (Postal)	Petróleo, Gas, Minería	Transporte	Desarrollo Urbano	Agua y Sanidad
<b>RPGE</b>	Reducción de la Pobreza y Gestión Económica					
<b>DSP</b>	Desarrollo del Sector Privado					

Tal como muestra el diagrama, el Banco Mundial es una organización matriz dividida en seis regiones y en seis grupos de red interregionales. Cada uno de estos grupos de red ofrece conocimientos en su sector y, como se la red financiera y de infraestructura, se divide posteriormente en varias áreas. Así, el sector postal puede encontrarse en el departamento del ICT, en la Unidad de Infraestructuras. Cada región y cada grupo de red tienen un vicepresidente que dirige esa Unidad. El sector postal tiene enlaces directos con dos grupos de red: Infraestructura y Finanzas. El recurso postal en el Banco se localiza en el Departamento de Tecnologías de la Comunicación y de la Información (TCI), del sector de las Infraestructuras. No obstante, hay que señalar que para el ámbito postal sólo hay una persona dedicada a tiempo completo.

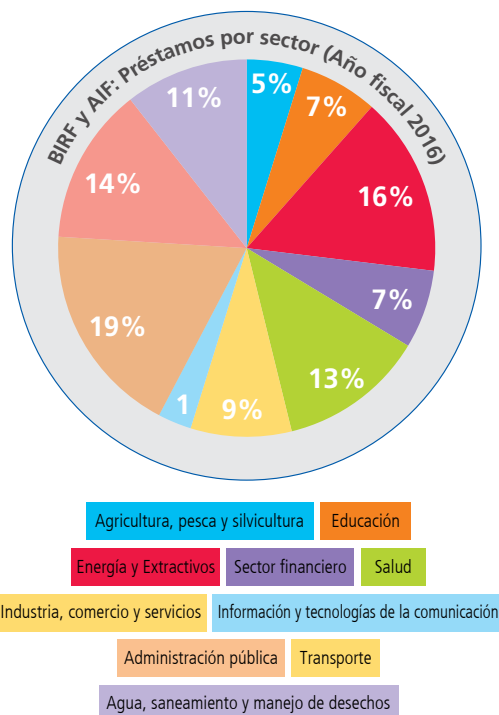
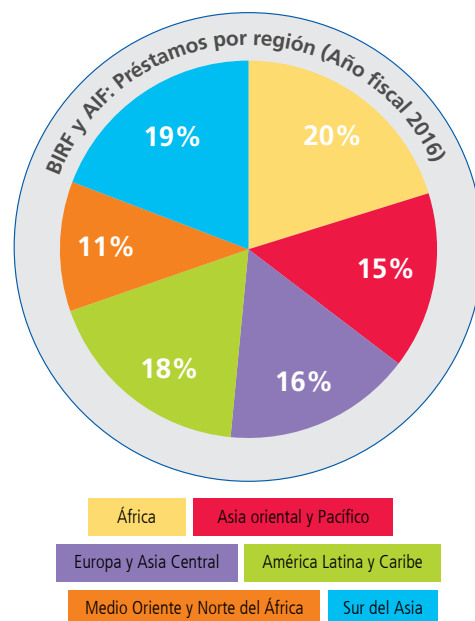
Préstamos del Banco Mundial* por sector (2017)	
Sector	Millones USD
Agricultura, pesca y silvicultura	2,779
Educación	2,847
Energía y Extractivos	6,325
Sector financiero	3,106
Salud	2,435
Industria, comercio y servicios	4,235
Información y tecnologías de la comunicación	1,022
Administración pública	6,708
Protección social	2,691
Transporte	5,822
Agua, saneamiento y manejo de desechos	4,102
<b>Total</b>	<b>42,072</b>

\* Incluyen préstamos del BRIF y AIF

<http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/fiscal-year-data>

Distribución de fondos por regiones y por sector.

**Cuotas de préstamo total (\$45.9 mil)**



Fuente: Préstamos Banco Mundial / Año fiscal 2016

Los diagramas anteriores muestran la distribución de préstamos de las instituciones del Banco Mundial por región en 2016 y por área en 2017. En el diagrama se aprecia que los proyectos de información y comunicación representan menos de un 1% de los préstamos otorgados en 2016. Además, la mayoría de ellos estaban destinados a comunicaciones y a Tics. El sector financiero representaba el 16% de todos los proyectos financiados el año pasado, aproximadamente 3,106 millones de USD. La administración pública, es el sector prioritario con una inversión en 2010 de 6,708 millones de USD.

El cuadro anterior ayuda a identificar las áreas en las que los operadores designados deben alinear sus objetivos. Si el sector de la información y la comunicación representa menos del 1% del préstamo y los operadores postales son sólo 1% de todo ello, el sector postal debe identificar su aporte al desarrollo. El área más obvia es Finanzas, con un 16% del préstamo total y existen claros argumentos para que los operadores designados sean incluidos en la reforma financiera. Los operadores designados deberían además considerar el área de la Administración Pública, con un 19% del total de los préstamos, como un área de la cual pueden obtener financiación para la reforma. Los operadores designados deben desarrollar proyectos en estas áreas concretas, a fin de que puedan ubicar su propia reforma dentro de la reforma de la Administración Pública.

## Departamento de Información y Tecnologías de la Información (DITC)

El DITC se encarga de todos los proyectos que tienen que ver con el sector postal.

Su principal objetivo es ayudar a promocionar el desarrollo tecnológico y facilitar el acceso a la tecnología de la información y de la comunicación en los países en desarrollo, así como reformar los sectores de las comunicaciones, las agencias reguladoras y facilitar el acceso a los servicios.

Sus principales acciones consisten en:

- Dar asesoramiento en materia de políticas para el sector de las TICs, incluidas las telecomunicaciones, la liberalización, la privatización y regulación, servicios de Internet como, por ejemplo, la conectividad electrónica, la administración electrónica y el comercio electrónico, y los servicios postales y de transmisión.
- Conceder préstamos a Gobiernos para subvencionar a prestatarios privados de infraestructuras TICs a los domicilios rurales y a las zonas urbanas pobres, así como a las redes postales.
- Establecer concesiones para proyectos innovadores y compartir el conocimiento sobre las oportunidades de desarrollo ofrecidas por las TICs.

Contacto: <http://www.bancomundial.org/es/topic/ict/overview>

## Cómo acceder a fondos del Banco Mundial.

Como ya se ha indicado, y al igual que la mayoría de las organizaciones y agencias de cooperación internacional, el Banco Mundial trabaja directamente con los Gobiernos y no con los operadores designados. Por tanto, es necesario conseguir que el Gobierno exprese su interés en reformar el sector postal a través de medios oficiales (generalmente el Ministerio de Planeación – Finanzas) y lo incluya en sus planes de desarrollo

Los funcionarios del Banco visitan el país para definir conjuntamente con el Gobierno, las políticas sectoriales y los planes de reforma. Para crear un contexto favorable, el Gobierno debe elaborar una estrategia global del sector, definiendo particularmente, el SPU, la estructura del mercado, las reglas en materia de competencia e, igualmente destacando las múltiples facetas (financieras, tecnológicas) que se pueden desarrollar a través de la red postal.

El asesoramiento que da el Banco, versa fundamentalmente sobre la ejecución de una estrategia sectorial, la legislación y la reglamentación, la vinculación de las reformas, la participación privada y la supresión de los obstáculos a la inversión.

## Las diferentes fases de participación

Una vez que el Gobierno ha manifestado oficialmente su voluntad de reformar el sector, es posible organizar con el Banco una misión de identificación para evaluar la situación, tras la cual, se comenzarán las discusiones de orientación del proyecto.

Para que sean considerados, los proyectos postales deben presentarse dentro de proyectos gubernamentales más amplios (reforma del sector público, sector telecomunicaciones, desarrollo de las infraestructuras, por ejemplo) y debe darse un enfoque cuantitativo sistemático que permita mostrar el papel que puede desempeñar el sector postal en el plano económico y en el desarrollo general del país.



## Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una organización financiera internacional con sede en Washington D.C., Estados Unidos. Fue creado en 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional, así como promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo.

Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el capital ordinario del banco asciende a 101.000 millones de USD.

Sus 48 países miembros se clasifican en dos tipos: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Los 22 miembros no prestatarios no reciben financiamiento alguno, pero se benefician de las reglas de adquisiciones del BID, pues solo los países miembros pueden suministrar bienes y servicios a los proyectos financiados por el banco. Los no prestatarios son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, China, Suecia y Suiza.

Por su parte, los 26 miembros prestatarios del BID poseen en conjunto el 50.02% del poder de voto en el directorio y se dividen en dos grupos de acuerdo al porcentaje máximo de financiamiento que pueden recibir:

- **Grupo I:** Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
- **Grupo II:** Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

Las prioridades del BID son:

- Reducir la pobreza y la desigualdad social;
- Abordar las necesidades de los países pequeños y vulnerables\*;
- Promover el desarrollo a través del sector privado;
- Abordar el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y
- Fomentar la cooperación e integración regional.

El BID otorga préstamos y asistencia técnica, utilizando recursos aportados por sus países miembros y aquellos obtenidos en los mercados financieros a nivel mundial gracias a la emisión de obligaciones. Participa también en una cantidad importante de acuerdos de cofinanciación con otras instituciones multilaterales, bilaterales y privadas.

## Estructura del BID

### Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Los proyectos de desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe del BID abarcan programas de reforma en materia de orientación y sectoriales, operaciones de emergencia en caso de catástrofes naturales y de crisis financieras, así como ayuda para las inversiones públicas y privadas.

El Banco es de propiedad de sus 46 países miembros: 26 países solicitantes de fondos y 22 no solicitantes de fondos, entre los cuales están: Estados Unidos, China; Corea (Rep.), Japón y Canadá, 16 países europeos e Israel. Financia únicamente proyectos en los países de América Latina y el Caribe que son miembros de la Institución.

### Corporación Interamericana de Inversión(CII)

Institución autónoma con interés exclusivo en el financiamiento directo e indirecto de pequeñas y medianas empresas de América Latina y el Caribe.

(45 Países miembros)

### Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin)

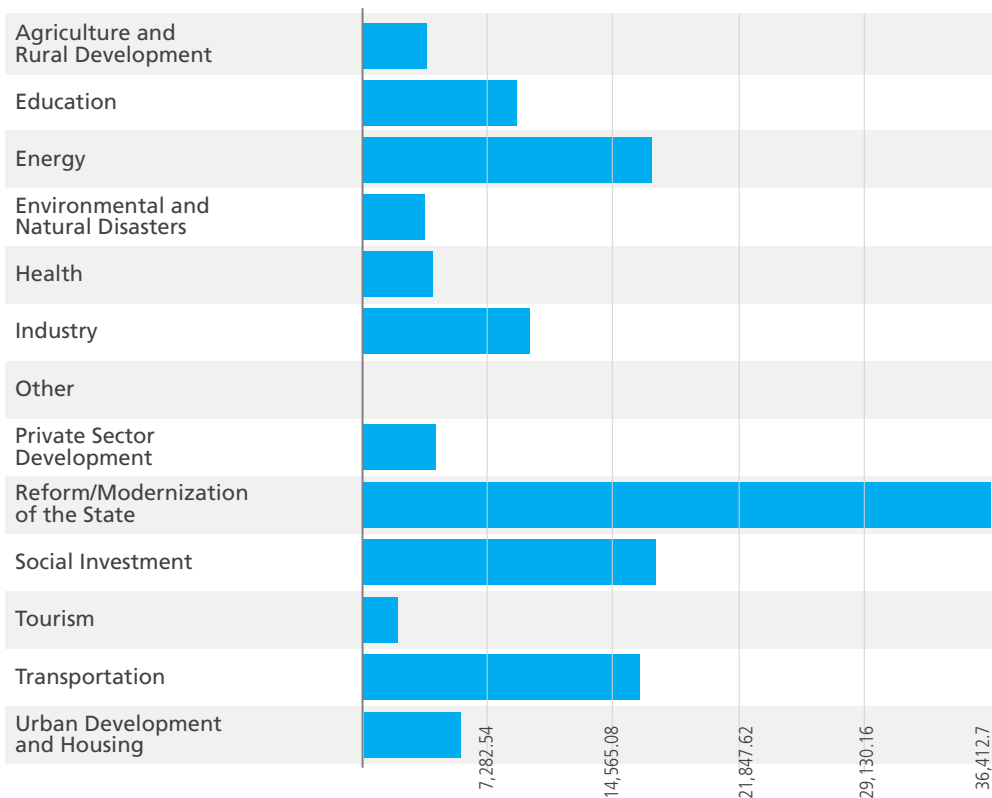
Es un laboratorio de innovación para atraer e inspirar al sector privado a resolver problemas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Es la fuente principal de fondos para el desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe. El MIF apoya proyectos pilotos para los fines de las reformas institucional, jurídica y reglamentaria, de capacitación de la mano de obra y de desarrollo de las pequeñas y micro empresas.

### Desglose de los préstamos por sector del BID 1961 a julio de 2016

Atendiendo a los sectores a los que el BID dedica mayor esfuerzo, el Sector de Reforma y Modernización del Estado es el que más préstamos ha recibido desde 1961 hasta la fecha. Dentro de este sector habría varios subsectores en los que los proyectos señalados en el PIDEP podrían tener cabida. Por ejemplo, el Correo de país recibió una donación del BID para el fortalecimiento de la Dirección General de Correos, este proyecto se enmarcó en el sector "Reforma

y Modernización del Estado", subsector "modernización y administración de justicia". No obstante, los proyectos postales no tienen por qué circunscribirse exclusivamente a este sector, en 2007, el BID aprobó el proyecto regional para la "Implementación piloto del sistema simplificado de exportaciones por envíos postales", ubicado en el sector "Desarrollo del Sector Privado" subsector "Desarrollo de Mercados y funcionamiento". Por ello es importante conocer la dinámica de concesión de fondos de cada entidad y mantener una visión amplia del papel del sector postal en la economía y en la sociedad.

### Approved Loans by Sector from 1961 to March 31, 2016





### 2.2.1.1.2

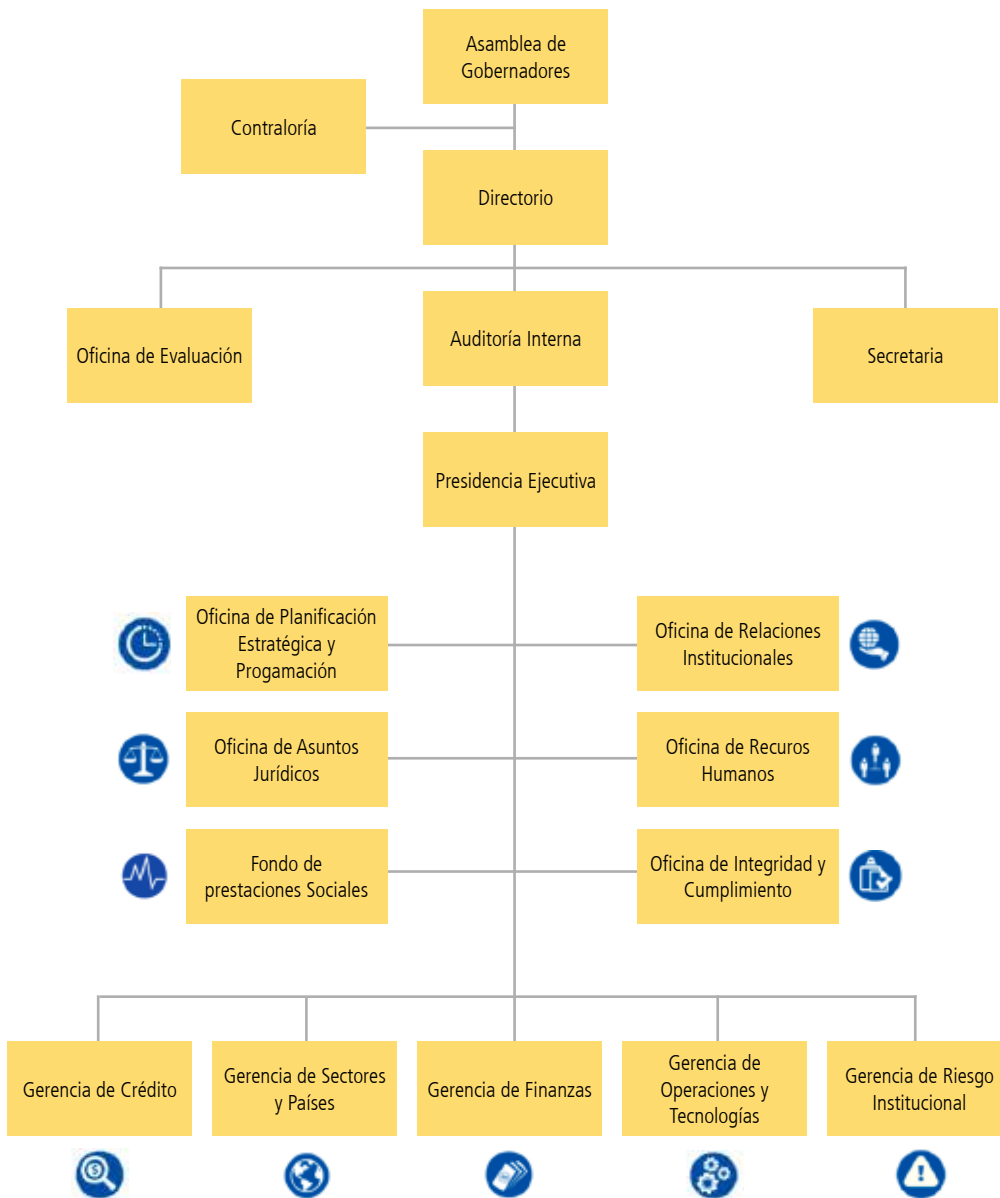
#### *Banco de Integración Económica de América Central (BCIE)*

Creado en 1960, el Banco de Integración Económica de América Central es la institución financiera de desarrollo e integración de la subregión de América Central con la misión de promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de la región centroamericana, Contribuye de forma equitativa al desarrollo y al crecimiento económico de los países, apoyando programas y proyectos generadores de empleo que mejoran la productividad y la competitividad, con el propósito de aumentar el nivel de los indicadores de desarrollo humano.

El BCIE, cuya sede está en Tegucigalpa (Honduras), posee sucursales en cada uno de sus países miembros fundadores (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras). El Banco cuenta también con tres miembros regionales no fundadores (Belice, Panamá y República Dominicana), así como con cinco miembros extra regionales: Argentina, Colombia, España, México y Taiwán.

El BCIE está regido por la Asamblea de Gobernadores y bajo la responsabilidad operativa y administrativa del Directorio compuesto por nueve miembros, el cual define las políticas y vota el presupuesto. La representación legal de la Institución es ejercida por el Presidente de la entidad.

## Organigrama del BCIE



En 2016, el BCIE contaba con reservas de capital autorizadas por importe de 1,718 millones de USD, generó 118 millones de dólares de ingresos financieros netos y administraba una cartera de préstamos del orden de 6.062 millones de USD (al 30 de junio de 2017). Esas cifras son la prueba de que el BCIE es una institución financiera muy estable en América Central.

El BCIE financia numerosos proyectos en diversos sectores:

- Telecomunicaciones
- Energía
- Infraestructuras y Transportes
- Sectores sociales: ordenamiento urbano, lucha contra la pobreza, salud, ambiente

Durante sus casi cuarenta años de existencia, el BCIE ha entablado sólidas relaciones con las instituciones financieras internacionales, una ventaja considerable en el proceso de evaluación de las empresas de la región, de importancia similar al conocimiento de las prácticas comerciales, la dinámica del mercado o el acceso a la información de las empresas.

El BCIE evalúa los diferentes proyectos según las características siguientes:

- Análisis de la empresa que solicita la financiación: experiencia relativa al mercado, perfil de la competencia, perfil económico y financiero
- Análisis del proyecto que se financiará: objetivo del proyecto, aspectos del mercado, financieros y técnicos y político económicos
- Análisis de las garantías
- Análisis empresa/proyecto

Para atraer a las instituciones financieras internacionales hacia América Central, el BCIE actúa como consultor financiero y técnico en la promoción y en el análisis de los proyectos. De forma similar, en virtud de su experiencia y sus contactos financieros sobre la región, posee los mejores elementos para estructurar un asesoramiento financiero adecuado aplicado a un proyecto, garantizando de esa manera a las instituciones un beneficio seguro, tanto en términos de financiación directa como de co-financiación.

En su papel de organismo multilateral de financiación de América Central, el BCIE se especializa en la captación y canalización de los recursos externos complementarios y adicionales a los administrados por otras fuentes para promover el desarrollo perdurable y la integración de América Central.

## 2.2.1.2

### Información clave sobre otros bancos multilaterales

A continuación, se describen de manera resumida y gráfica, las informaciones básicas sobre la banca multilateral. Se definen principalmente los objetivos, los principales sectores de apoyo, los instrumentos de préstamo y las condiciones generalmente solicitadas utilizando algunas entidades financieras como ejemplos ilustrativos.

### Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD)

Aunque ya se ha hablado de esta institución al hablar del BM, a continuación, se facilita información práctica para el enfoque de los proyectos.

- **Tipo de institución:** Multilateral. Parte del Sistema del Banco Mundial.
- **Principales objetivos:** Reducir la pobreza en los países más pobres con una renta media y solventes fomentando el desarrollo sostenible.
- **Principales áreas de interés:** Áreas críticas para el bienestar de las personas pobres en todos los países beneficiarios.
- **Instrumentos de financiación:**
  - › Préstamos;
  - › Garantías;
  - › Productos de gestión de riesgos, y
  - › Servicios analíticos y de asesoría.
- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Los clientes del BIRD son países solventes con una renta media. Estos países se definen como poseedores de una renta per cápita de entre alrededor de los 1.000 USD y los 10.000 USD. Los países con bajo ingreso que cuenten con una renta per cápita de menos de 1.000 USD generalmente no están cualificados para obtener préstamos del BIRD a menos que sean solventes. Sin embargo, los países con bajos ingresos tienen derecho a recibir préstamos a bajo o sin de intereses y concesiones de la AIF.

El Banco ayuda a los países clientes no sólo mediante su financiación, sino también ofreciendo acceso a conocimiento para el desarrollo. Las actividades de conocimiento del Banco engloban desde la investigación hasta el desarrollo de marcos analíticos y conceptuales para ayudar a los países a crear aptitudes para un desarrollo sostenible.

- **Solicitud de fondos:** Todos los proyectos se rigen mediante un acuerdo bilateral y legal entre el Banco Mundial y el ente público receptor de los fondos. Una de las obligaciones clave del «Acuerdo de préstamo» es que los Gobiernos acaten las políticas de adquisiciones del Banco tal como se detallan en las Guías de compra para los préstamos del BIRD y Créditos AIF, y la Guía sobre Selección y Empleo de Consultores por los prestatarios del Banco Mundial.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,-contentMDK:20064677~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>

**Contacto:**

[bdm@worldbank.org](mailto:bdm@worldbank.org)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20041066~menuPK:34582~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:297078,00.html>

**Dirección:**

THE WORLD BANK  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
EE.UU.

**Regiones/Países elegibles:**

Países solventes de renta media

**Asociación Internacional de Fomento (AIF)\***

Aunque ya se ha hablado de esta institución al hablar del BM, a continuación, se facilita información práctica para el enfoque de los proyectos.

- **Tipo de institución:** Multilateral. Parte del Sistema del Banco Mundial.
- **Principales objetivos:** Ofrecer créditos a los países más pobres: 79 países menos desarrollados; 39, en África.
- **Principales áreas de interés:** Sanidad, Educación, Infraestructura y agricultura y Desarrollo institucional y económico.

- **Instrumentos de financiación:** Un quinto de la financiación de la AIF se ofrece como concesión, el resto, como créditos sin intereses y a largo plazo. Las concesiones de la AIF ya sean financiadas directamente o gestionadas mediante sociedades, son utilizadas para:
  - › Aliviar la carga de la deuda de los países pobres altamente endeudados
  - › Mejorar la sanidad y el abastecimiento de agua
  - › Fomentar los programas de vacunación y de inmunización para reducir la incidencia de enfermedades de fácil transmisión, como la malaria
  - › Luchar contra la pandemia del VIH/SIDA
  - › Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil
  - › Crear iniciativas para reducir las emisiones de gases efecto invernadero.

• **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Se utilizan dos criterios para determinar qué países pueden acceder a los recursos de la AIF:

- › La pobreza relativa definida como RNB (Renta Nacional Bruta) per cápita por debajo de un umbral establecido y actualizado anualmente.
- › La falta de solvencia para recibir un préstamo bajo las condiciones del mercado.

- **Solicitud de fondos:** Al ser parte del Banco Mundial, de nuevo, todos los proyectos se rigen mediante el acuerdo bilateral firmado entre el Banco Mundial y el ente público receptor de los fondos. Una de las obligaciones clave del «Acuerdo de préstamo» es que los Gobiernos acaten las políticas de adquisiciones del Banco tal como se detallan en las Guías Adquisiciones y compras para los préstamos del BIRD y Créditos AIF y la Guía Selección y Empleo de Consultores por los prestatarios del Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,-contentMDK:20064677~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>

## Corporación Financiera Internacional (CFI)

Aunque ya se ha hablado de esta institución al hablar del BM, a continuación, se facilita información práctica para el enfoque de los proyectos.

- **Tipo de institución:** Parte del Sistema del Banco Mundial.
- **Principales objetivos:** Prioridades estratégicas para maximizar el impacto de desarrollo sostenible:
  - › Invertir en empresas privadas productivas, en asociación con inversores privados y sin garantía de devolución del gobierno, en los casos en que no haya suficiente capital privado disponible en condiciones razonables.
  - › Servir como un centro de intercambio de información para reunir oportunidades de inversión, capital privado (tanto nacional como extranjero) y administración con experiencia.
  - › Ayudar a estimular la inversión productiva del capital privado, tanto nacional como extranjero.
- **Principales áreas de interés:** La CFI ayuda a empresas y a instituciones financieras de los mercados emergentes a crear empleo, a generar ingresos fiscales, a mejorar el gobierno corporativo, a adoptar políticas que respeten el medio ambiente y a ayudar a las comunidades locales. El objetivo es mejorar la vida, sobre todo de aquellos que más necesidad tienen de beneficiarse del crecimiento y desarrollo de sus países.
- **Instrumentos de financiación:** Financian la inversión en el sector privado, movilizan capital en los mercados financieros internacionales y ofrecen servicios de asesoría a las empresas y Gobiernos.

Principales servicios de inversión:

- › Préstamos para la Cuenta de la CFI;
- › Préstamos sindicados;
- › Servicios de intermediación;
- › Productos de gestión de riesgo;
- › Financiación en divisa nacional;
- › Finanza subnacional, y
- › Financiación del comercio.

Las inversiones de la CFI generalmente abarcan desde 1 millón de dólares a 100 millones, con un número limitado de inversiones de entre 100.000 USD a 1 millón USD. Para garantizar la participación de inversores y prestamistas del sector privado, la CFI normalmente no financia más del 25% del total estimado del coste del proyecto.

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Para tener derecho a la financiación del CFI, el proyecto debe cumplir con varios requisitos:
  - › Debe estar localizado en un país en desarrollo que sea miembro del CFI;
  - › Debe ser en el sector privado;
  - › Debe tener una naturaleza técnica;
  - › Debe tener buenas perspectivas de ser rentable;
  - › Debe beneficiar a la economía local, y
  - › Debe ser responsable con el entorno (medioambiente) y socialmente, que satisfaga las normas en estas materias del CFI, así como las del país que lo acoge.

CFI no presta directamente a PYMES o microempresas ni a emprendedores autónomos, normalmente presta a intermediarios financieros que vuelven a prestar los fondos a las pequeñas empresas.

- **Solicitud de fondos:** No existe una forma de aplicación estándar para la financiación de la CFI. Una empresa que busque establecer una nueva operación o ampliar una empresa existente puede dirigirse directamente a la CFI. Se aconseja leer la guía "Sobre la financiación de CFI" y presentar una propuesta de inversión.
- **Dirección:** Corporación Financiera Internacional (CFI). 2121 Pennsylvania Avenue, NW. Washington DC, 20433 EE.UU.
- **Regiones/Países elegibles:** Cualquier país en desarrollo miembro de CFI. No obstante, también pueden concederse proyectos en determinados sectores, como los de tecnología de la información, en países industrializados si los beneficios principales se concentran en un país o países en desarrollo.

## Banco Africano de Desarrollo (BAFD)

El Banco Africano de Desarrollo (BAFD) es un banco multinacional de desarrollo creado en 1964. 54 países africanos son miembros y está financiado por 27 países europeos, americanos y asiáticos.

El Banco es el encargado de promover el desarrollo económico y el progreso social de los países africanos. Su sede está situada en Abiyán, en Costa de Marfil.

En el Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAFD) consta de tres entidades: el Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Fondo Africano de Desarrollo (FAD) y el Fondo Fiduciario de Nigeria (FNT).

El objetivo primordial del Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAFD) es estimular el desarrollo económico sostenible y el progreso social en sus países regionales miembros, contribuyendo así a la reducción de la pobreza.



Para lograr este objetivo, el Banco:

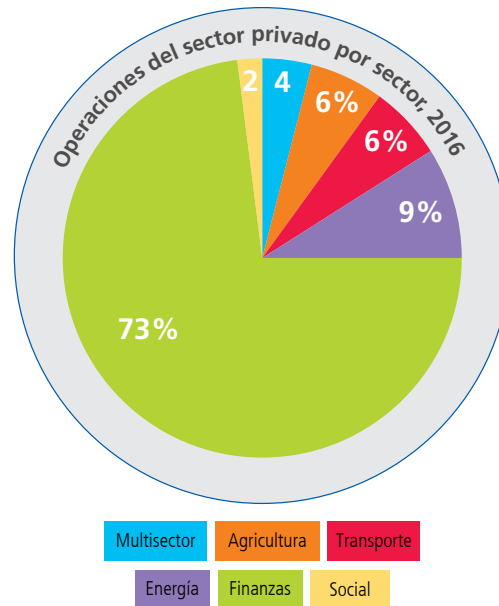
- moviliza y asigna recursos para la inversión en los países regionales miembros; y
- proporciona asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica para apoyar los esfuerzos de desarrollo.

#### Principales áreas de interés especial:

- **Estados frágiles.** El apoyo a los Estados frágiles puede fortalecer estas economías, que albergan a una quinta parte de la población del continente y una proporción significativa de su pobreza. La fragilidad es contagiosa y también episódica: requiere apoyo adaptado a las diversas necesidades y un enfoque continuo y regional basado en el diálogo, la apropiación local y la celebración del éxito.
- **Agricultura y seguridad alimentaria.** El fortalecimiento de la agricultura y la seguridad alimentaria mediante un enfoque integrado de la cadena de valor puede mejorar los medios de subsistencia de los africanos que viven en las zonas rurales. Muchos dependen de la agricultura de subsistencia, y una proporción considerable es crónicamente vulnerable a la incertidumbre climática. África vive de su tierra, y más del 70 por ciento de los africanos trabajan en la tierra, que a menudo no cubre sus necesidades. Al continuar invirtiendo en infraestructura rural (como caminos rurales, riego, electricidad, instalaciones de almacenamiento, acceso a mercados, sistemas de conservación y redes de suministro), el Banco ayudará a los países a aumentar la Productividad agrícola y competitividad. Al invertir en infraestructura regional y participar en el diálogo de políticas para eliminar las barreras comerciales a la importación de alimentos e insumos como fertilizantes, ayudará a restringir la volatilidad de los precios de los alimentos y reducir la inseguridad alimentaria.
- **Género.** Aumentar las capacidades y oportunidades de las mujeres y niñas puede aumentar la productividad y la participación de la mitad de la población africana. Un enfoque en el conocimiento, el desarrollo de habilidades y los derechos legales y de propiedad es el precursor del empoderamiento de la empresa de mujeres. Las mujeres y niñas soportan significativamente más de la mitad de las cargas del continente, pero también tienen un potencial desproporcionadamente alto como generadores

#### Composición sectorial de préstamos aprobados para proyectos en 2016:

Como se aprecia en el gráfico, los proyectos de desarrollo del sector postal y diversificación del operador designado, podrían tener cabida en el apoyo a los estados frágiles, áreas prioritarias para el Banco Africano de Desarrollo.



Fuente: BAFD. Departamento de Estadística

#### Instrumentos de financiación:

- › Préstamos; Productos de gestión de riesgos; Garantías; Prestación de asistencia técnica a países miembros;
- › En el Fondo Africano de Desarrollo, se financian proyectos, operaciones de asistencia técnica y estudios en condiciones muy favorables (muy bajas tasas de interés y período de amortización de hasta 50 años, con periodos de gracia de 10 años) para los países miembros menos desarrollados;
- › Fondo Fiduciario de Nigeria, a través del cual se efectúan préstamos concesionales para proyectos nacionales o regionales que promueven el desarrollo de los países de menor renta, y
- › Condiciones Generales Aplicables a los Préstamos, Garantías y Acuerdos de Subvenciones del BAFD y del FAD (4,4 MB)

#### Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:

Para todos los proyectos en los estados miembros regionales que son financiados total o parcialmente por el BAFD. Se firma un acuerdo entre el BAFD y el país que recibe los fondos. Una de las condiciones claves en el acuerdo (acuerdo de préstamo o protocolo de subvención) es para las adquisiciones al amparo del proyecto que está siendo realizado según las Normas y Procedimientos para la Adquisición de Bienes y Trabajos, o si procede, Normas y Procedimientos para el Uso de Consultores.

- **Solicitud de fondos:**

- › Ciclo de Proyecto: <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-cycle/>
- › Documentos estandarizados de solicitud de participación para ayudar a los prestatarios a preparar los pliegos de condiciones necesarios para ejecutar las actividades de adquisición: <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/resources-for-borrowers/standard-bidding-documents/>

- **Contacto:**

African Development Bank Group  
Avenue Joseph Anoma  
01 BP 1387 Abidjan 01  
Côte d'Ivoire  
Telephone: +225 20 20 40 10  
Email: [afdb@afdb.org](mailto:afdb@afdb.org)  
Website: [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

- **Regiones/Países elegibles:** La mayoría de los recursos y proyectos del BAFD están destinados a sus países regionales miembros.

Los países se clasifican en tres categorías sobre la base de dos criterios: (i) solvencia crediticia del país y (ii) PIB per cápita. La primera categoría comprende países "no solventes" con un PIB per cápita por debajo de un umbral establecido actualizado anualmente (en el año fiscal 2013-2014: 1,205 USD). Los países de la primera categoría solo son elegibles para recibir recursos en condiciones favorables de la ventanilla del Fondo Africano de Desarrollo. La segunda categoría contiene países con un PIB per cápita por debajo del límite de PIB operacional, pero con solvencia crediticia: estos se denominan "países de combinación" y son elegibles para los recursos BAD y FAD. Finalmente, la tercera categoría está compuesta por países que superan el límite del PIB operacional y son solventes. Esos países son elegibles para recursos BAD solamente.

La política de crédito del Grupo fue revisada en mayo de 2014, lo que permite, bajo ciertas condiciones, que un país elegible para FAD solicite recursos no concesionales desde la ventana del BAFD.

## Banco Asiático de Desarrollo (BASD)

El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) fue concebido a principios de la década de 1960 como una institución financiera que tendría carácter asiático y fomentaría el crecimiento económico y la cooperación en una de las regiones más pobres del mundo. Está compuesto por 67 miembros, 48 de los cuales son de la región de Asia y el Pacífico.

El BASD ayuda a sus miembros y socios, brindando préstamos, asistencia técnica, donaciones e inversiones de capital para promover el desarrollo social y económico.

En su marco estratégico 2008-2020, el BAD considera tres agendas de desarrollo de la región, distintas pero complementarias:

- › Desarrollo económico inclusivo
- › Desarrollo ambiental sostenible
- › Integración regional

- **Principales objetivos:** El BASD ayuda a los países miembros en desarrollo a luchar contra la pobreza. El trabajo que guía al BASD es la Estrategia 2020, su marco estratégico a largo plazo. Sus funciones principales son:

- › Otorgar préstamos a Gobiernos y a empresas públicas y privadas de los países en desarrollo miembros de la institución;
- › Proporcionar servicios de asistencia técnica para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo, los cuales se financian a través de donaciones, créditos o de una combinación de ambos;
- › Impulsar la inversión pública y privada en la región, y
- › Coordinar las políticas y planes de desarrollo de sus estados miembros en vías de desarrollo

Áreas operativas principales:

El 80% de los préstamos del BASD se realiza en cinco áreas operativas centrales, identificadas como fortalezas comparativas de ADB.

- › Infraestructura
- › Educación
- › Ambiente
- › Estrategia regional de cooperación e integración
- › Plan Operacional del Sector Financiero

- **Instrumentos de financiación:** Préstamos, asistencia técnica y subvenciones

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:**

- › Fondos ordinarios, son préstamos que se conceden a los países de mayor desarrollo en la región, habitualmente con un plazo de 15 a 25 años y con una tasa de interés cercana a la del mercado.
- › Fondos especiales:
  - » Fondo Asiático de Desarrollo: Ventanilla de concesiones del Banco destinada a la provisión de créditos blandos a países miembros con un bajo nivel de renta per cápita y débil capacidad de cumplir con el servicio de la deuda.
  - » Fondo Especial de Asistencia Técnica: Fuente principal de financiación no reembolsable.
  - » Fondos especiales financiados por Japón, como el Fondo Especial de Japón, utilizado fundamentalmente para financiar o cofinanciar, proyectos de asistencia técnica mediante subvenciones.
  - » El Fondo de Japón para la reducción de la pobreza, destinado a financiar la realización de estudios de postgrado en economía, gestión, ciencia y tecnología, etc, en instituciones académicas de Asia y Pacífico.

- **Contacto:**

Headquarters (HQ)  
6 ADB Avenue,  
Mandaluyong City 1550, Metro  
Manila, Philippines  
Tel +63 2 6324444  
Fax +63 2 6362444  
[www.adb.org](http://www.adb.org)

## Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE)

El Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) es un banco multilateral de desarrollo con un mandato exclusivamente social.

A través de la provisión de financiamiento y experiencia técnica para proyectos con un alto impacto social en sus estados miembros, promueve activamente la cohesión social y fortalece la integración social en Europa.

El CEB representa un instrumento importante de la política de solidaridad en Europa. Participa en el financiamiento de proyectos sociales, responde a situaciones de emergencia y contribuye a mejorar las condiciones de vida de los grupos de población más desfavorecidos.

El CEB contribuye a la implementación de proyectos de inversión con orientación social a través de tres líneas de acción sectoriales, a saber:

- Crecimiento sostenible e inclusivo
- Integración de refugiados, personas desplazadas y migrantes
- Acción climática: desarrollo de medidas de adaptación y mitigación

El CEB lleva a cabo su misión dentro del marco estratégico de un "Plan de Desarrollo" formal que describe la lógica que sustenta su acción y establece las pautas para la actividad en el mediano plazo en relación con el contexto operativo dentro del cual opera el Banco. El plan de desarrollo actual cubre el período 2017-2019.

En 2016 concedió préstamos por valor de 13,715 millones de Euros, para 3,351 proyectos

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:**

El CEB desempeña su misión en el seno de un marco estratégico de un «Plan de Desarrollo» formal que describe sus acciones y establece las pautas para la actividad a medio plazo en relación con el contexto de explotación en el cual el Banco opera. El Plan de Desarrollo abarca el período 2017-2019.

- **Solicitud de fondos:** Las solicitudes de préstamos están diseñadas individualmente atendiendo a las características específicas de los proyectos para el cual se insolitita el préstamo. Por ello no es necesario que los prestatarios potenciales rellenen a priori ningún impreso o cuestionario estándar

- **Contacto:** <https://coebank.org/en/contact/>

- **Dirección:**

CEB  
55, avenue Kléber  
FR-75116, PARIS  
Francia  
Tel.:+33 (0) 1 47 55 55 00

## Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) (European Bank for Reconstruction and Development, en inglés) es una institución financiera fundada en enero de 1990 con el objetivo de favorecer la transición a una economía de mercado y promover la iniciativa privada en los países ex-comunistas de Europa Oriental.

Tiene su sede en Londres. El banco proporciona financiación a bancos, empresas y administraciones públicas. También colabora con empresas públicas para apoyar su privatización y reestructuración. De acuerdo con los estatutos del banco, éste sólo colabora con países democráticos; además, debe promocionar el desarrollo sostenible.

El BERD se fundó para apoyar a los países del antiguo Bloque del Este en el proceso de establecer sus sectores privados. Con ese fin, ofrece "financiación de proyectos" para bancos, industrias y empresas, para nuevas empresas o compañías existentes. Trabaja con empresas de propiedad pública para respaldar su privatización, como lo propugna la OMC desde la década de 1980 y la "mejora de los servicios municipales".

El BERD tiene el mandato de trabajar solo en países que están "comprometidos con los principios democráticos". Promueve el "desarrollo ambientalmente racional y sostenible", y no financia "actividades relacionadas con la defensa, la industria tabacalera, productos alcohólicos seleccionados, sustancias prohibidas por el derecho internacional y las instalaciones de juego independientes".

- **Principales objetivos:** Invierte principalmente en el sector privado cuyas necesidades no pueden ser satisfechas por el mercado al 100%. El Banco fomenta la transición hacia la economía de mercado abierta y democrática. Otorga financiación a bancos, y empresas, tanto nuevas fusiones como inversiones en empresas existentes.

- **Principales áreas de interés:**

Áreas de interés

- › Agronegocios
- › Fondos de capital
- › Instituciones financieras
- › Tecnologías de información y comunicación
- › Reforma legal
- › Fabricación y servicios
- › Infraestructura municipal
- › Seguridad Nuclear
- › Poder y Energía
- › Propiedad y Turismo
- › Transporte.

- **Instrumentos de financiación:** Préstamos, capital social, garantías, instrumentos de leasing y líneas de crédito para operaciones comerciales. Generalmente se financia hasta el 35% del costo total del proyecto.

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Cada proyecto se diseña en función de las necesidades del cliente y para la situación concreta del país, región o sector. Las inversiones directas generalmente van desde 5 millones de EUR a 250 millones de EUR.

- **Contacto:** <http://www.ebrd.com/pages/about/contacts.shtml>

- **Dirección:**  
EBRD  
One Exchange Square  
London EC2A 2JN  
Gran Bretaña  
Tel: 0207 338 6000

## Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el órgano financiero comunitario de la Unión Europea (UE). Fue creado en 1958 en el marco de los Tratados de Roma y su sede está en Luxemburgo. Tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado del territorio comunitario a través de la integración económica y la cohesión social.

Los accionistas del BEI son los Estados miembros de la Unión Europea y está dirigido por el Consejo de Gobernadores, compuesto por los ministros de hacienda de dichos estados.

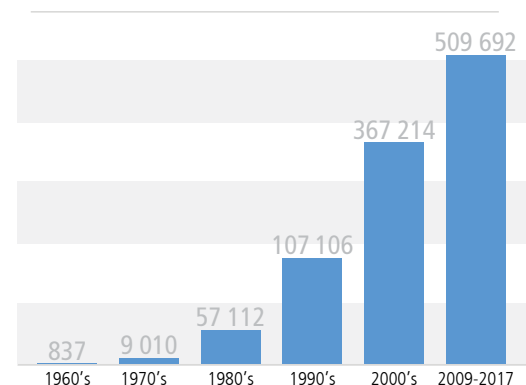
Fuera de la Unión, el BEI apoya las estrategias de preadhesión de los países candidatos a formar parte de la unión y aplica el apartado financiero de los acuerdos celebrados en el marco de las políticas europeas de ayuda y cooperación al desarrollo.

- **Principales objetivos:** Sus objetivos son:

- › impulsar el potencial de crecimiento y empleo de Europa
- › apoyar las medidas para mitigar el cambio climático
- › fomentar las políticas de la UE en otros países.

- **Principales áreas de interés:** El BEI presta miles de millones de euros, en proyectos de alto impacto, que marquen la diferencia para las empresas, el clima y la vida de las personas, a través de cuatro prioridades o metas de políticas públicas:
  - › Innovación y habilidades
  - › Pequeñas y medianas empresas
  - › Infraestructura
  - › Clima y medio ambiente

### Histórico de inversiones (en millones de euros):



- **Instrumentos de financiación:** El BEI ofrece tres tipos principales de productos y servicios:

- › Préstamos: cerca del 90% de su compromiso financiero total. El Banco ofrece créditos a clientes de todo tipo para apoyar el crecimiento y el empleo, y este apoyo suele contribuir a atraer otros inversores.

- › Financiación combinada: permite a los clientes combinar la financiación del BEI con otras inversiones.
- › Asesoramiento y asistencia técnica: lograr la máxima rentabilidad.

El BEI ofrece créditos por encima de 25 millones de euros directamente. Para préstamos de montos menores, abre líneas de crédito a las instituciones financieras que, a su vez, prestan el dinero a los acreedores.

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Ciclo de Proyecto:

<http://www.eib.org/projects/cycle/index.htm>.

Se pueden presentar los proyectos al Banco de forma oficial o no, mediante promotores potenciales (empresas privadas o públicas); bancos comerciales que deseen la participación del BEI en sus planes financieros, y autoridades públicas, instituciones financieras para el desarrollo internacional o nacional

Es deseable que los proyectos se presenten al Banco en el estado más inicial posible, sobre todo en el caso de planes de infraestructura y proyectos organizados al amparo de asociaciones público-privadas.

- **Solicitud de fondos:** Los contactos iniciales para debatir un proyecto propuesto pueden realizarse: por teléfono, fax, correo electrónico o carta. La forma y el contenido de los documentos en el dossier del proyecto presentado al BEI son responsabilidad del prestatario, quien, si es necesario, buscará asistencia técnica interna o externa para su preparación. Como guía, la documentación (que se adaptará a cada proyecto) debería cubrir los siguientes aspectos:

- › Información general y jurídica sobre el prestatario
- › Datos financieros;
- › Datos técnicos;
- › Datos medioambientales, y
- › Datos económicos

- **Contacto:** <http://www.eib.org/infocentre/contact/index.htm>

- **Dirección:**

EIB Switchboard:  
98-100, boulevard Konrad Adenauer  
L-2950 Luxembourg  
(+352) 43 79 1  
(+352) 43 77 04

- **Regiones/Países elegibles:** A pesar de que es el banco de la UE, el BEI tiene un papel crucial que desempeñar fuera de la UE. Moviliza recursos para proyectos económicamente sólidos con alto impacto social en:

- › países que se preparan para ser miembros de la UE,
- › países de África, el Caribe y el Pacífico,
- › vecinos del este de la UE,
- › países socios mediterráneos, Asia Central, Asia y América Latina.

## Banco Islámico de Desarrollo (IsDB)

El Banco Islámico de Desarrollo (IsDB) es una institución de financiación multilateral para el desarrollo, con sede en Yida, Arabia Saudita. El banco inició oficialmente sus actividades el 20 de octubre de 1975. Los principales accionistas del banco son, por orden de mayor aportación: Arabia Saudita, Kuwait, Libia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Egipto, Indonesia y Pakistán.

Los fines del banco son participar en el capital social y en la concesión de préstamos para proyectos productivos e iniciativas empresariales, además de proporcionar asistencia financiera a los países miembros. El Banco trata de fomentar el desarrollo económico y el progreso social de los países miembros y las comunidades musulmanas en países no miembros a título individual, así como conjuntamente, de conformidad con los principios de la Sharia o de la jurisprudencia islámica.

- **Principales objetivos:** Fomentar el desarrollo económico y el avance social de los estados miembros y de las comunidades musulmanas individualmente y en su conjunto, según los principios de la Shariah (Ley islámica). El Banco además financia a PYMES y tiene planes de micro-financiación

- **Principales áreas de interés:** Reducción de la pobreza y el analfabetismo; lucha contra las enfermedades (malaria, SIDA, etc...), y el desarrollo de los sectores agrícola, industrial, agro-industrial y de las infraestructuras

- **Instrumentos de financiación:**

- › Créditos;
- › Asistencia técnica;
- › Leasing;
- › Venta a plazos;
- › Líneas de crédito;
- › Participación en valores;
- › Participación en los beneficios.

- **Solicitud de fondos:**

- › La identificación de un proyecto puede proceder de varias fuentes, incluido el Gobierno, de las misiones del IsDB y de los contactos con otras instituciones financieras para el desarrollo, como agencias de las NN.UU. o patrocinadores privados.

- › En general, para que el IsDB lo tenga en consideración, el proyecto debe contar la aprobación oficial del Gobierno y debe, además, pasar una prueba de viabilidad a "primera vista" donde las soluciones técnicas e institucionales propuestas deben estar acorde con los costes y los beneficios esperados. Una vez identificado, podría incorporarse un en un programa de tres años para el país afectado. El programa moldea la base de las futuras operaciones del Banco en ese país. Algunos Gobiernos, no obstante, han acordado que estas aprobaciones previas no sean necesarias para los proyectos presentados por el sector privado.
- **Contacto:** <https://www.isdb-pilot.org/contact-us/>
- **Dirección:**  
SDB  
P.O.Box 5925,  
Jeddah 21432,  
ARABIA SAUDITA  
Tel.: +966 12 636 1400  
Fax. +966 12 636 6871  
Email: [info@isdb.org](mailto:info@isdb.org)

## Banco de Desarrollo del Caribe (CDB)

El Banco de Desarrollo del Caribe es una institución financiera internacional que tiene por objetivo promover la cooperación y la integración regional, así como financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional en el área del Caribe. El banco entró en funciones en 1970. Actualmente la sede de la institución se ubica en Wildley, Saint Michael, Barbados y cuenta con 25 miembros.

- **Principales áreas de interés:**
  - › Áreas prioritarias de inversión
  - › Infraestructura económica y social
  - › Educación y capacitación
  - › Agricultura y desarrollo rural
  - › Desarrollo del sector privado
  - › Agua y saneamiento
  - › Gestión del medio ambiente
  - › Resiliencia climática
  - › Eficiencia energética
  - › Energía renovable
  - › Gestión de riesgos de desastres
- **Instrumentos de financiación:** Préstamos, subvenciones, programas de acción, asistencia técnica para asegurar la financiación. La cantidad mínima del compromiso con los préstamos con el CDB que se realizará directamente al prestatario del sector público es el equivalente de 200.000 USD

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** El CDB da prioridad a la productividad de las empresas y a las infraestructuras y servicios que apoyan a las empresas productivas y al desarrollo social y comunitario. El CDB generalmente requiere que los solicitantes del préstamo utilicen procedimientos de vinculación competitiva para la selección de los contratistas.
- **Contacto:** <http://www.caribank.org/about-cdb/contact-us>
- **Dirección:**  
Caribbean Development Bank  
P.O. Box 408  
Willey  
St. Michael  
Barbados, W.I. BB11000  
Tel: (246) 431-1600  
Fax: (246) 426-7269  
Email: [info@caribank.org](mailto:info@caribank.org)

## Grupo de África, Caribe, Pacífico (GACP)

El Grupo "ACP" se ocupa de la cooperación europea con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) según lo establecido en el Acuerdo de Cotonú. El Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000, es el acuerdo de asociación de mayor alcance entre la UE y los países en desarrollo. Brinda un marco para la cooperación en desarrollo y comercio, así como una dimensión política. Su objetivo último es erradicar la pobreza en los países ACP.

- **Principales objetivos:** Mitigar y erradicar la pobreza y el desarrollo sostenible e integración gradual de los países del GACP en la economía mundial.
- **Principales áreas de interés:** La mayoría de las áreas de interés son discrecionales e incluyen los sectores de las comunicaciones y de los transportes y el desarrollo de la tecnología de la información y de la comunicación. La reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el comercio internacional. Los países de la ACP acordaron centrar la cooperación a partir de 2020 en tres áreas principales:
  - › comercio inversión, industrialización y servicios;
  - › cooperación al desarrollo, tecnología, ciencia e innovación y
  - › diálogo político.

El marco de cooperación y las guías de política se establecen según las circunstancias específicas de cada país y están diseñadas para promover la apropiación de las reformas sociales y económicas y la participación de socios privados de la sociedad civil en el proceso de desarrollo.



- **Instrumentos de financiación:** Aparecen convocatorias de EuropeID-ACP. El GACP funciona como intermediario (informa, aclara dudas, etc)
- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Asistencia financiera a:
  - › Países del GACP, organizaciones regionales o interestatales;
  - › Órganos conjuntos formados por los países del GACP y de la UE;
  - › Agencias públicas o semipúblicas, nacionales y/o regionales;
  - › Gobiernos o departamentos municipales y correspondientes instituciones financieras;
  - › Bancos de desarrollo, empresas, negocios y otros operadores privados;
  - › Los intermediarios financieros del GACP o de la UE suministran financiación y promocionan y financian la inversión privada en los países del GACP, y
  - › Agencias de cooperación descentralizadas
- **Solicitud de fondos:** Los países del GACP y de la UE son conjuntamente responsables de:
  - › Establecer las pautas para la cooperación financiera en el marco de las agencias conjuntas;
  - › La planificación indicativa;
  - › La evaluación de proyectos y programas;
  - › La garantía de igualdad de tratamiento de los concursantes y contratistas;
  - › Del proyecto de control y evaluación e impacto, y
  - › De garantizar proyectos eficientes, efectivos y rápidos y su correspondiente puesta en práctica.
- **Contacto:** <http://www.acpsec.org/en/secretariat/contact.htm>
- **Dirección:** Avenue George Henri, 451. 1200 Bruselas. Bélgica

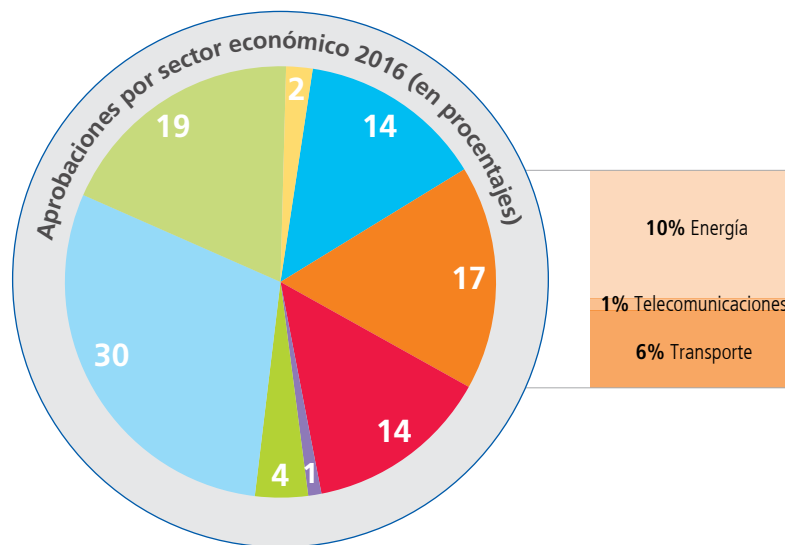
Su misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas, así como la integración regional. Atiende a los sectores público y privado, suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas.

Sus principales actividades son: actuar como intermediario financiero, movilizanddo recursos desde países industrializados hacia la región, financiar el desarrollo de infraestructura productiva, promover el desarrollo, fomentar el comercio e inversiones y apoyar al sector empresarial.

- **Principales objetivos:** Promover el desarrollo sostenible y la integración regional recogiendo los fondos necesarios para prestar a los sectores públicos y privados de los estados miembros varios servicios financieros. Estructura financiera de proyectos públicos y privados.

- **Principales áreas de interés:**

En 2016 las inversiones aprobadas por sector fueron:



## CAF Banco de Desarrollo de América Latina)

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, tiene como misión impulsar el desarrollo sostenible y la integración regional en América Latina, mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados. Constituido en 1970 y conformado en la actualidad por 19 países de América Latina, El Caribe, Europa y 13 bancos privados, es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral y un importante generador de conocimiento para la región.



- › Banca Comercial (30%)
- › Banca de Desarrollo (19%)
- › Infraestructura productiva (17%)
- › Estabilización macro y reformas (14%)
- › Servicios sociales y Salud (14%)
- › Agua (2%)
- › Productivo (2%)
- › Educación (1%)



- **Productos y servicios:**
  - › Préstamos
  - › Financiamiento estructurado
  - › Asesoría financiera
  - › Garantías y avales
  - › Garantías parciales
  - › Participaciones accionarias
  - › Servicios de tesorería
  - › Cooperación técnica
  - › Líneas de crédito
  - › Co-financiamiento

- **Préstamos:**

Los préstamos son la principal modalidad operativa de CAF, y pueden ser de corto plazo (1 año), mediano plazo (de 1 a 5 años) y largo plazo (más de 5 años), dentro de los cuales puede haber diferentes tipos: Préstamos para comercio (Pre-embarque y Post embarque) y capital de trabajo, préstamos para proyectos y de garantía limitada.

CAF podrá financiar operaciones con riesgo soberano y operaciones de clientes con riesgo no soberano. Los préstamos pueden otorgarse en cualquiera de las etapas de ejecución de los proyectos; sin embargo, bajo ciertas circunstancias, y en el contexto de una relación crediticia integral, CAF tiene licencia para conceder préstamos para el desarrollo de operaciones comerciales orientadas hacia el fomento de las exportaciones, y de capital de trabajo a empresas o instituciones financieras.

El abanico de proyectos que puede financiar CAF es muy variado, y abarca planes de infraestructura relacionados con la vialidad, el transporte, las telecomunicaciones, la generación y transmisión de energía, el agua y el saneamiento ambiental; así como también los que propician el desarrollo fronterizo y la integración física entre los países accionistas.

En cuanto al área industrial, CAF invierte en proyectos destinados a ampliar y modernizar la capacidad productiva y la inserción de las empresas de sus países accionistas en los mercados regionales y mundiales.

Entre las ventajas que ofrece esta modalidad se encuentran:

- Acceso a mayores plazos de financiamiento con base en el apoyo de una institución multilateral, y ajuste a sus necesidades en términos de plazo (corto/ mediano y largo plazo simultáneamente).
- Flexibilidad y agilidad.

Los préstamos son un acuerdo entre CAF y su cliente, en virtud del cual el cliente se compromete a devolver a CAF, en un plazo determinado, la suma de dinero entregada para un propósito definido, junto con los intereses, comisiones y demás gastos convenidos entre las partes.

Se considerarán susceptibles de financiamiento las operaciones presentadas por los gobiernos de los países accionistas, así como por empresas del sector privado o mixto, de una amplia gama de sectores económicos.

- **Contacto:** <https://www.caf.com/es/sobre-caf/contacto/>

- **Dirección:**  
CAF  
Av. Luis Roche, Torre CAF  
Altamira, Caracas  
Teléfono: +58 (212) 209.2111 (master)  
Fax: +58 (212) 209.2444  
E-mail: [infocaf@caf.com](mailto:infocaf@caf.com)

## 2.2.2

### *La Banca Comercial*

Junto con la financiación pública obtenida de los bancos multilaterales, se puede recurrir al financiamiento de la banca comercial. Sin embargo, para lograr interesarse en el sector postal, los capitales privados deben contar con la seguridad de que los Gobiernos garantizan la implantación de un marco legal estable para el sector. Las disposiciones reglamentarias deberán en efecto, incentivar la participación y la inversión privada. De esta forma, el papel del Estado es promover la competitividad y el funcionamiento de los mercados en los cuales participan los operadores privados.

## 2.2.3

### *Otros organismos internacionales de financiación*

La UPU, como agencia de las Naciones Unidas ha desarrollado en los últimos años una importante red de contactos con otras agencias favoreciendo el desarrollo de diversos proyectos y obteniendo financiación adicional de agencias hermanas. A continuación, se describe el funcionamiento de dotación de fondos del PNUD y de Europaid.

## Programa de NN.UU. para el Desarrollo (PNUD)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está presente en 170 países y territorios, trabajando para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión. Su misión es ayudar a los países a desarrollar políticas, alianzas, habilidades de liderazgo, capacidades institucionales y resiliencia con el fin de mantener los avances del desarrollo.

### Principales resultados 2014-2017

- Desarrollo sostenible
  - › 24,7 millones de personas (el 51% de ellas mujeres) se acogieron a iniciativas de mejora de sus medios de vida en 119 países.
  - › Más de dos millones de nuevos puestos de trabajo (el 36% para mujeres) en 98 países.
  - › 35 países han elaborado planes de acción para hacer frente a la labor inconclusa en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la transición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
  - › 94 países han implementado medidas a favor del desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.
- Gobernabilidad democrática
  - › Casi 75 millones de nuevos votantes registrados en 40 países.
  - › Más de 3.2 millones de personas en 35 países tuvieron acceso a servicios de asistencia jurídica.
  - › Dos millones de personas recibieron tratamiento antirretroviral en 22 países
  - › 27.6 millones de personas participaron en iniciativas de comunicación para fomentar el cambio de conducta en relación con el VIH en 24 países.
- Construcción de resiliencia
  - › 1.239 nuevos planes de reducción de riesgos y adaptación fueron implementados a nivel nacional y supranacional en 58 países.
  - › 38 países aprobaron leyes o normas para hacer frente a los riesgos climáticos y de desastres.
  - › Más de 5,3 millones de personas tienen mejor acceso a energía en 50 países.
  - › 240 sistemas integrales de alerta temprana en 30 países.
  - › 481 planes y programas basados en evaluaciones del riesgo climático y de desastres en 36 países.
- **Instrumentos de préstamos:** Soluciones y asesoramiento políticos y éticos. Para ejecutar sus programas, el PNUD recurre a especialistas y a organizaciones no gubernamentales, a organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y a instituciones de investigación.

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** El 85% de los fondos básicos del PNUD se destina a países cuyo ingreso anual per cápita es de 750 USD o menos. La mayoría de las contribuciones del PNUD se encuentran en el sector público (como grandes desarrollo, ministerios y comisiones electorales) para desarrollar aptitudes institucionales para lograr los objetivos de desarrollo humano. Moviliza y administra fondos que le son confiados por los mismos países beneficiarios.

- **Contacto:** <http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/contact-us.html>

### Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza  
New York, NY 10017 USA  
Fax: +1 (212) 906-5364

## Oficina de Cooperación EuropeAid (OCEA)

La Unión Europea, a través de la Comisión Europea, es uno de los principales financiadores de proyectos, al aportar más del 50% de toda la ayuda al desarrollo mundial.

La Comisión está presente en más de 150 países y es el segundo mayor donante mundial de ayuda humanitaria.

La ayuda exterior de la Comisión Europea se canaliza a través de EuropeAid, Dirección General de la Comisión Europea responsable de la ayuda exterior. Su objetivo es alcanzar la máxima incidencia de la financiación de la ayuda. EuropeAid aplica los instrumentos de ayuda exterior de la Comisión, tanto los financiados con cargo al presupuesto de la UE como los del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Sus competencias son la entrega de la ayuda y la vigilancia de la calidad y eficacia de la ayuda prestada.

### Principales objetivos:

Es responsable de formular la política de desarrollo y las políticas temáticas de la Unión Europea destinadas a reducir la pobreza en el mundo y a fomentar la economía sostenible, el desarrollo social y ecológico, la democracia, el Estado de Derecho, la gobernanza y el respeto de los derechos humanos, especialmente a través de la ayuda exterior. Impulsa la coordinación entre la Unión Europea y sus Estados miembros en asuntos de cooperación y desarrollo y ejerce la representación exterior de la UE en este ámbito.

- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Condiciones de idoneidad para el apoyo de presupuestos:

Debe llevarse a cabo o aplicarse un desarrollo sectorial o nacional o política de reformas y estrategia bien definidos;

- › Debe llevarse a cabo o aplicarse un marco macroeconómico orientado a la estabilidad;
- › Debe llevarse a cabo o aplicarse un programa creíble y pertinente para mejorar la gestión financiera pública, y
- › No existe un seguimiento por parte de la Comisión Europea mediante, por ejemplo, la liquidación de cuentas, la consiguiente contabilidad del uso de estos fondos. Las autoridades nacionales son las responsables de supervisar, controlar y auditar los fondos públicos.

- **Contacto:** [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm).

**EUROPAID:** [info@ec.europa.eu](mailto:info@ec.europa.eu)

- **Dirección:**

Oficina de Cooperación Europeaid  
Dir. Gral. de Relaciones Exteriores  
Comisión Europea  
EuropeAid H/5 L41 7/52, Wetstraat, 200  
1049 Bruselas  
Teléfono / Tlf. 32022991111  
Fax. 32022996407

### 2.2.3.1

#### Agencias bilaterales

Desde hace años el número de agencias de financiación al desarrollo, se ha incrementado y en la actualidad hay más de 70 agencias bilaterales (cuyos titulares son países industrializados o en desarrollo que se convierten en donantes internacionales), alrededor de 260 organismos multilaterales y un gran número de Fondos Globales y Fundaciones Privadas. Sin embargo, una parte significativa de la acción del sistema internacional de cooperación al desarrollo se canaliza a través de agencias bilaterales. Por ello, es importante que los países también se familiaricen con la dinámica de estas agencias.

La priorización de objetivos de ayuda difiere entre las agencias bilaterales, lo que dificulta la presentación de un cuadro general aplicable a todos ellos. Sin embargo, es posible señalar líneas de acción transversales que son compartidas por la mayoría:

- Equidad de género
- Lucha contra la pobreza
- Sostenibilidad medioambiental
- Defensa de los Derechos Humanos.

Al hablar de prioridades sectoriales, aunque los procesos de formulación y presentación de proyectos varían de unas agencias a otras, también es posible señalar prioridades de carácter sectorial en las que suelen centrarse:

- Cobertura de necesidades básicas
- Educación y Salud
- Desarrollo de la base económica. *En este apartado cabe destacar tres ámbitos relevantes:*
  - › *desarrollo de las infraestructuras*
  - › *promoción de mejoras técnicas* en las diversas actividades que conforman la estructura productiva, para facilitar la inserción internacional del país
  - › *promoción de la iniciativa privada*, mediante el impulso de iniciativas empresariales y el buen funcionamiento de los mercados.
- Fortalecimiento de las instituciones y del buen gobierno.

Atendiendo a la enumeración de prioridades transversales, es claro que en términos generales el sector postal como tal, no es un sector prioritario para ninguna de las agencias. Por ello es importante insistir en que los responsables de la política sectorial postal y/o el Operador designado, deben asegurarse de que sus respectivos Gobiernos incluyan al sector postal en el Plan de Desarrollo Nacional a la hora de negociar acuerdos de cooperación con las distintas agencias.

La estrategia para conseguir incluir el sector postal en los planes de desarrollo puede variar de unos países a otros, pero está claro que el desarrollo de infraestructuras, da perfecta cabida del desarrollo de la red postal y, de igual forma, el desarrollo del mercado postal facilita la inserción internacional del país.

Por otro lado, al momento de persuadir a los respectivos Gobiernos sobre la inclusión del sector postal en sus Planes de Desarrollo, es importante, hacer referencia al papel que el desarrollo de la red postal puede jugar para alcanzar las metas que persiguen las agencias donantes. En este sentido, sería conveniente que, en la formulación de los proyectos relacionados con la reforma postal, o la hora de buscar la inclusión del sector postal en los planes de desarrollo nacional, se haga referencia a otros objetivos más amplios de la cooperación internacional o del plan nacional del país y no limitarse sólo al desarrollo de la red postal

A continuación, se detallan alguna de las agencias bilaterales que hacen referencia a ámbitos relacionados con el sector postal:

### Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD)

La AFD es un banco público y solidario. Es el jugador central en la política de desarrollo de Francia. Está comprometida con proyectos que mejoren concretamente las vidas de las personas en los países en desarrollo, los países emergentes y los territorios de ultramar.

Interviene en múltiples sectores:

- energía,
- salud,
- biodiversidad,
- agua,
- digital,
- capacitación,

Acompaña la transición a un mundo más seguro, justo y sostenible, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Está presente en 108 países a través de una red de 85 sucursales, financia más de 2500 proyectos de desarrollo.

- **Instrumentos de financiación:** Préstamos, subvenciones, garantías, C2Ds, Reducción de deuda-contratos de desarrollo. Principales formularios de financiación. [http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets\\_efd/pour-un-projet/Modeles-de-convention](http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets_efd/pour-un-projet/Modeles-de-convention)
- **Criterios para la evaluación de la solicitud y otras informaciones:** Las solicitudes de financiación son presentadas por los promotores locales a las agencias de la AFD que identifican el proyecto y verifican su conformidad en relación a las estrategias sectoriales y geográficas de la AFD. La elección de las empresas y de prestatarios de servicios se realiza bajo concurso, lanzado por el responsable de proyecto según la regulación nacional y cuya regularidad verifica la AFD, que no interviene en la elección de las empresas.
- **Solicitud de fondos:** Gestión del ciclo de proyecto: [http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets\\_adf/pour-un-projet/les-etapes-cles-d-un-projet/Cycle-projet](http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets_adf/pour-un-projet/les-etapes-cles-d-un-projet/Cycle-projet).  
Base de datos de proyectos: <http://www.afd.fr/base-projets/listerProjets.action>
- **Contacto:** <https://www.afd.fr/fr/contacter-afd>
- **Dirección:**  
AFD  
5 Rue Roland Barthes  
75 598 PARIS CEDEX 12  
FRANCIA

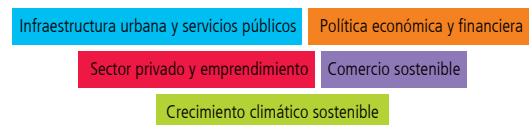
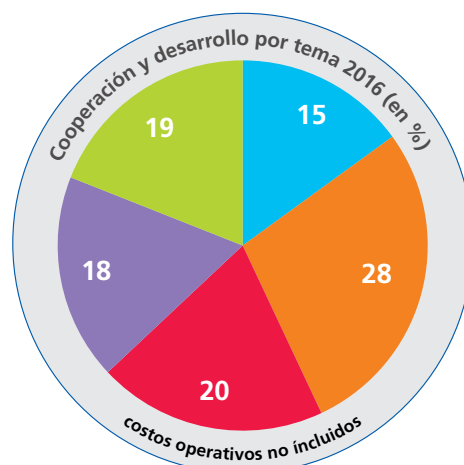
### División de Cooperación Económica y Desarrollo Suiza

La División de Cooperación Económica y Desarrollo forma parte de la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos (SECO). Contribuye al logro de los objetivos estratégicos de la política económica exterior de Suiza.

Participa a nivel bilateral y multilateral con muchas organizaciones asociadas diferentes. Aprovecha el conocimiento especializado en política económica y comercial dentro de SECO y el Departamento Federal de Asuntos Económicos, Educación e Investigación (EAER). Utiliza este conocimiento en áreas específicas de la cooperación para el desarrollo, como la ubicación y la política del mercado laboral, el fortalecimiento de la posición competitiva o en relación con la OMC o la OCDE.

Principales objetivos: Apoyar a la integración de países socios en la economía mundial y promover su crecimiento sostenible contribuyendo, así, a reducir la pobreza.

- Agencias bilaterales Infraestructura Urbana y servicios públicos, políticas económicas y financieras, sector privado, comercio sostenible y desarrollo amigable con el clima.



- **Contacto:** <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/en/home/about-us/contact.html>
- **Dirección:**  
Economic Cooperation and Development  
State Secretariat for Economic Affairs SECO  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern  
SUIZA  
Teléfono: +41 (0) 58 468 60 56  
Email: [info.cooperation@seco.admin.ch](mailto:info.cooperation@seco.admin.ch)

## Departamento británico para el Desarrollo Internacional (DDI)

El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) lidera el trabajo del Reino Unido para acabar con la pobreza extrema. Aborda los desafíos globales de nuestro tiempo, incluidos la pobreza y la enfermedad, la migración masiva, la inseguridad y el conflicto. Busca construir un mundo más seguro, más saludable y más próspero para las personas en los países en desarrollo y también en el Reino Unido.

DFID es un departamento ministerial, apoyado por 2 agencias y organismos públicos.

- **Prioridades**

- › Fortalecimiento de la paz, la seguridad y la gobernanza mundiales
- › Fortalecimiento de la resiliencia y la respuesta a la crisis
- › Promoviendo la prosperidad global
- › Enfrentar la pobreza extrema y ayudar a los más vulnerables del mundo
- › Entregando valor por dinero

- **Encargado de solicitar la financiación:**

Se trabaja con Gobiernos de países en vías de desarrollo, así como organizaciones de beneficencia, comerciales e internacionales, incluido en Banco Mundial, las agencias de NN.UU. y la Comisión Europea.

- **Contacto:** <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Contact-us>

- **Dirección:**

DFID  
Office address (London)  
22 Whitehall  
London  
SW1A 2EG  
Gran Bretaña  
Teléfono: 020 7023 0000

## Agencia sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional (ASCDI)

ASCDI es una agencia gubernamental que trabaja en nombre del parlamento y el gobierno sueco, con la misión de reducir la pobreza en el mundo. A través de su trabajo contribuye a implementar la Política de Suecia para el Desarrollo Global (PGU).

- Implementa la política de desarrollo sueca que tiene como objetivos:
- Permitir a las personas que viven en la pobreza mejorar sus vidas.
- Cooperar para la reforma con Europa del Este.
- Distribuir ayuda humanitaria a las personas que necesitan asistencia.

Lleva a cabo una cooperación de desarrollo con un total de 35 países en África, Asia, Europa y América Latina. La selección de países de cooperación se basa en decisiones políticas tomadas por el gobierno sueco.

- Principales áreas de interés:

- › Democracia;
- › Derechos Humanos e igualdad de género;
- › Oportunidades económicas;
- › Conocimiento;
- › Sanidad y desarrollo social;
- › Desarrollo de la sostenibilidad medioambiental, y
- › Paz y seguridad.

Encargado de solicitar la financiación: Suecia apoya a Gobiernos, a agencias, al sector privado, a organizaciones y a particulares en países pobres.

- **Instrumentos de préstamos:** Financiación de proyectos con participación de la iniciativa privada:

- › Financiación directa para fusiones de empresas;
- › Garantías, préstamos o financiación concedidas a un cliente de la empresa, a menudo, una agencia o empresa pública;
- › Inversiones o préstamos para empresas en países en vías de desarrollo financiadas mediante el Sedfund, la organización de capital de riesgo y por el CFI (Cooperación Financiera Internacional), empresa en el seno del Grupo del Banco Mundial, y
- › Financiación de un proyecto de uno de los socios colaborador en temas de SIDA

- **Contacto:** <http://www.sida.se/English/Contact-us/Sida-i-Sverige/>

- **Dirección:**

SIDA  
Valhallavägen 199  
105 25 Stockholm  
SUECIA  
Teléfono: +46 (0)8 – 698 50 00  
Email: [sida@sida.se](mailto:sida@sida.se)

## 2.3

### El papel de la UPU

Dada la débil posición de los servicios postales en un gran número de países en desarrollo, la UPU tiene una importante función para promover el desarrollo del correo. Además, puede jugar un papel importante para fortalecer el del sector postal ante los bancos de desarrollo y en organizaciones para el desarrollo en general. Como agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas, la UPU también debe desarrollar relaciones más estrechas con las principales agencias de las Naciones Unidas.

Los servicios postales financieros tienen especial importancia. El Banco Mundial ha reconocido la importancia del sector postal para alcanzar la inclusión financiera, considerando la capilaridad de la red postal que permite el acceso a la población en áreas rurales o marginadas donde no hay presencia de instituciones bancarias. El contacto regular entre ambas organizaciones puede conducir a resaltar el papel que el sector postal juega en el desarrollo e inclusión social.

### 2.3.1

#### *Relación entre la UPU y el Banco Mundial*

El Banco Mundial es un importante aliado para la UPU y sus miembros. No obstante, cuando el BM decide invertir en el sector postal, lo suele hacer con ciertas condiciones que probablemente exijan cierta liberalización del mercado y de la comercialización del operador designado. El BM dictará, en algún grado, el proceso de reforma si es el vehículo de inversión.

La UPU puede desarrollar relaciones con el BM a varios niveles. A alto nivel, para garantizar que el Banco realmente invierta en el sector postal; y a otro nivel, para asegurar que la UPU pueda influir el tipo de reforma que se lleve a cabo.

Estas relaciones pueden ayudar a establecer la importancia del sector postal en un desarrollo económico más amplio y definir los parámetros de cómo las dos organizaciones pueden trabajar juntas para establecer una dirección futura del sector postal y la inversión en el sector.

La UPU ya trabaja en modelos económicos y ha presentado trabajos que demuestran el valor del sector postal. Es importante que este trabajo continúe para ser realizado en coordinación con los economistas del BM.

El BM está desarrollando un trabajo importante en materia de desarrollo urbano y está implementando varios proyectos en todo el mundo dirigidos a proporcionar direcciones a la población. La UPU también realiza un trabajo importante en esta área y tiene un conocimiento considerable que puede compartir con el Banco. Las dos organizaciones podrían beneficiarse del conocimiento mutuo para prestar mejores soluciones.

### 2.3.2

#### *El papel de la UPU en el desarrollo postal nacional*

La UPU tiene una función importante por desempeñar en el desarrollo postal nacional, de nuevo a varios niveles. A nivel político, donde la UPU puede promover la reforma del operador postal a nivel gubernamental; y, a nivel técnico. Muchos correos no tienen la capacidad de avanzar con la reforma sin ayuda externa. En dos ejemplos, Paraguay y Laos, quedó demostrado que el apoyo continuo de la UPU es esencial para alcanzar el éxito del proceso de reforma. Este apoyo puede tener varias formas: en Laos, se solicitaba asistencia en materia de conocimiento para demostrar la conexión del desarrollo postal con el desarrollo más amplio del país. En Paraguay, la necesidad era política, la presencia de alguien de la UPU abre puertas políticas que normalmente están cerradas a responsables del operador designado.

En ambos casos, se recomienda que la UPU lidere los talleres sobre desarrollo postal como siguiente paso para la reforma postal. Pero la relación también debe seguir tras la conclusión de estos talleres, según el resultado de cada uno. Si el resultado es positivo, la UPU deberá seguir incidiendo en el proceso de reforma en colaboración con el país involucrado, ayudando a desarrollar el PIDEF, además de acompañar al país en las distintas etapas de éste. Si el resultado del taller es negativo, la UPU debe considerar si es mejor trasladar los recursos involucrados a un país donde la reforma pueda tener lugar.

### 2.3.3

#### *La relación entre la UPU y las organizaciones para el desarrollo*

La UPU mantiene relaciones constantes con las grandes organizaciones para el desarrollo con el fin de promover el desarrollo postal, especialmente con aquellas que forman parte del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD ha realizado proyectos para el desarrollo postal en el pasado y la UPU puede promover la importancia del sector postal para garantizar inversiones futuras. En los últimos años, la UPU ha firmado varios Memorandos de entendimiento con distintas agencias del sistema de las Naciones Unidas como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Asimismo, con otros organismos como Ayuda para el Comercio (Aid for Trade, de la OMC). Esta labor ha conseguido dar a la UPU y al sector postal en su conjunto mayor visibilidad.

### 2.3.4

#### *El apoyo de la UPU y las Uniones Restringidas*

En la búsqueda de financiación, el papel de las Uniones Restringidas (UR) es prioritario. La UPU y las Uniones Restringidas trabajan para hacer más visible el sector postal y apoyar a los países en la búsqueda de financiación. La realización de seminarios sobre búsqueda de financiación e intercambio de experiencias y la actualización regular de esta guía son actividades que deben desarrollarse de forma regular.

Las Uniones Restringidas y los Coordinadores Regionales actúan como "antenas" para detectar oportunidades de financiación en sus regiones. No obstante, en cualquier actividad relacionada con la búsqueda de financiación la participación de la Oficina Internacional es clave para asegurar contactos regulares con las principales entidades de financiación.





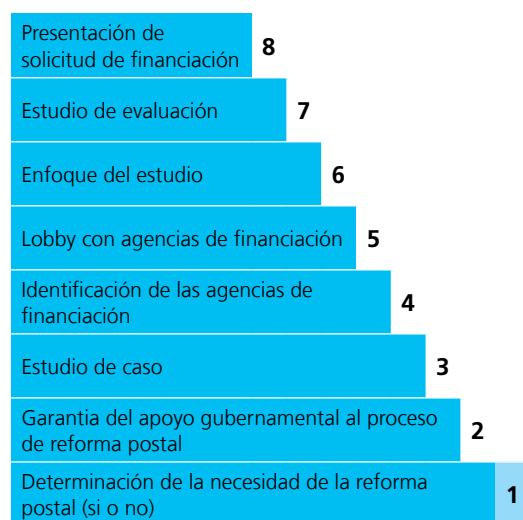
# Procedimientos

Es la parte más operativa del módulo, ya que ella debe aportar precisiones en cuanto a las gestiones, por lo que hace a su forma y fondo, así como, a los actores de apoyo.

## 3.1

Resumen de las gestiones necesarias para obtener financiación

Hace varios años se desarrolló un modelo de procedimiento, aconsejando a los países sobre el proceso para obtener financiación. Estos son los pasos:



El presente modelo sigue siendo válido, aunque no necesariamente tengan siempre en ese orden. En algunos países, se deberá garantizar el apoyo de las agencias de financiación para convencer al Gobierno de la necesidad de la reforma postal. También será necesario entender las necesidades de las agencias de financiación antes de desarrollar un estudio de caso. Por ello, el modelo deberá adaptarse para cumplir las necesidades de cada país. En todo caso, el proceso comienza con el paso 1, identificando si es necesaria o no la reforma, y acaba con la concesión o la financiación en el paso 8. Si hay acuerdo, el paso 7 es importante ya que define lo que se espera que el banco de desarrollo, u organismo de financiación, invierta en el sector postal, desarrollando un análisis profundo de la inversión requerida y de los beneficios esperados.

A manera de orientación general, a continuación, se describen las gestiones necesarias para obtener financiación, con el único fin de servir de orientación

## Etapa nº 1: Necesidad de la reforma

*¿Es necesaria una reforma postal en el país?*  
Para responder de mejor forma a esa pregunta, corresponde efectuar un análisis relativo a:

- Prestación actual del servicio postal universal (calidad, cobertura, características)
- La evolución del mercado postal del país
- Las necesidades de los clientes
- Los resultados financieros
- La calidad de servicio
- Situación actual del Operador designado
- El control en materia de manejo empresarial

Esa necesidad de reforma puede ser planteada por el operador designado o por el Gobierno, aunque en el primer caso, deberá contar con la voluntad política para lograr la reforma postal. Puede también ser el resultado de una adaptación legislativa.

## Etapa nº 2: Obtención del apoyo del Gobierno

La reforma postal comprende cambios jurídicos y reglamentarios que no pueden efectuarse sin la participación del Gobierno. Existe entonces la necesidad de asegurarse la voluntad política al más alto nivel posible, a fin de contar con la colaboración del o los ministerios competentes.

## Etapa nº 3: Presentación de un documento básico

Es necesario elaborar un documento básico que incluya una descripción de los fines y objetivos de la reforma para persuadir a las autoridades y a los organismos de financiación de la importancia de la reforma, incluyendo las necesidades del proyecto, así como sensibilizarlos en cuanto a los efectos que un proyecto semejante tendrá en el conjunto de la economía del país. Este documento del perfil del proyecto de reforma es un elemento determinante en el primer contacto con los organismos involucrados.

## Etapa nº 4: Enumeración de los organismos de financiación

Es importante identificar a los organismos de financiación y distinguirlos adecuadamente en función de sus características:

En general, existen dos tipos de organismos:

- Los organismos que otorgan préstamos. Centrados fundamentalmente en el programa de reforma propiamente dicho (acuerdos comerciales).  
*Ej.: bancos*
- Los organismos que efectúan donaciones que se centran principalmente en los estudios del tipo de reforma que va a instaurarse (asistencia técnica).  
*Ej.: Gobiernos de países industrializados, Unión Europea*

## Etapa nº 5: Establecimiento de contactos con los organismos de financiación y cooperación técnica

Para presentar a los organismos de financiación potenciales argumentos sólidos desde el comienzo, es sensato tomar previamente contacto con:

- Oficina Internacional de la UPU
- Coordinador Regional de la UPU / Uniones restringidas
- PNUD

Es necesario informarse sobre los objetivos y programas de las oficinas locales de todos los organismos internacionales de financiación y recopilar un máximo de información que facilite la constitución del documento del perfil del proyecto.

Sobre la base de esa información, es necesario definir los lineamientos generales del enfoque más adecuado de los organismos.

## Etapa nº 6: Establecimiento de un método para realizar un estudio

Durante las primeras conversaciones con el organismo de financiación, éste explicará el método que aspira aplique el país. Exigirá que el país tome determinadas medidas para poder beneficiarse con una financiación. Partiendo de esas exigencias, el país podrá elaborar un método para llevar a cabo el estudio.

## Etapa nº 7: Análisis de la situación

Un análisis de la situación es un estudio profundo de los puntos siguientes:

- Un diagnóstico detallado del servicio postal
- Fijación de los objetivos y cronogramas para las acciones de desarrollo
- Identificación de las áreas que requieren inversión

Este estudio se basa en el documento de perfil inicial, perfeccionado en la etapa Nº 3 y completado en la etapa Nº 6. En principio, el organismo de financiación deberá apoyar el proyecto antes de la puesta a punto final del estudio.

## Etapa nº 8: Presentación de una solicitud de financiación

- Demostrar que los fondos otorgados se invertirán de forma adecuada
- Enunciar los medios que garanticen eventualmente el reintegro del préstamo (Ingresos)
- Demostrar que se está en condiciones de proceder a realizar cambios organizacionales o a modificar tarifas y tasas, poner en marcha o modificar algunos productos
- Demostrar el rendimiento de la inversión
- Estimar de manera precisa los gastos en que se incurrirá para alcanzar los objetivos fijados
- Plazo
- Enumeración de las referencias de las obras consultadas y las personas con quien se ha tomado contacto para efectuar los análisis presentados.

Esas presentaciones deben elaborarse en estrecha colaboración con las autoridades nacionales competentes que, de esa forma, evidenciarán su apoyo a la reforma del sector postal.

Las presentaciones deberán incluir:

- El contexto general del sector beneficiario: marco jurídico, estructura y organización, servicios, análisis financieros y recursos humanos
- La justificación del proyecto: Relación entre el proyecto y el plan de desarrollo del país, situación actual y problemas por resolver, y la situación prevista al finalizar el proyecto
- Los objetivos del proyecto: Resultados esperados y actividades que se requiere realizar
- Las responsabilidades y los compromisos de las partes implicadas
- Las modalidades de control y de seguimiento

También:

- El plan de trabajo
- Las obligaciones de los consultores
- Los cursos de capacitación y los equipos previstos
- Las contribuciones nacionales en metálico y en especie
- Los aportes financieros y sus fuentes

En esta presentación, es conveniente poner particular atención en el resultado económico, el cual será decisivo para la toma de decisiones por parte del proveedor de fondos. Los datos, la información y los análisis se expresarán en los formatos utilizados por las instituciones financieras para analizar el aspecto económico de un proyecto.

En los anexos figuran modelos con todas las fórmulas que permiten reunir la información necesaria para la realización de un estudio de evaluación previa.

En resumen, se puede decir que el proyecto de reforma postal podrá tomar cuerpo en la conciencia de las altas autoridades de los poderes públicos del país, en la medida en que las autoridades del operador designado hayan sabido sensibilizarlas sobre los desafíos y oportunidades generados en la nueva realidad de las tendencias de liberalización y de competencia.

El proyecto de reforma constará de un análisis de la situación actual, de la descripción de las acciones que se deberán emprender y de un cuadro de los resultados esperados. Deberá ser elevado al Gobierno quien deberá aprobarlo antes de remitirlo a los proveedores de fondos. Para lograr esa aprobación, conviene obtener la opinión y el apoyo de las estructuras de apoyo de la UPU: Coordinador Regional, expertos enviados por la UPU y la validación por la Oficina Internacional, y por las Uniones Restringidas si es del caso.

A través del cuadro resumen siguiente, se puede visualizar el proceso:



# Estudio de evaluación previa

---

**PAIS**

---

**Información suministrada por** (nombre del responsable del servicio)

---

**Fecha**

---

## Contexto socioeconómico

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Superficie</b>					
<b>Población</b>					
<b>Densidad de población</b>					
<b>Aumento anual promedio de la población</b>					
› PIB global (en miles de millones USD)					
› PIB por habitante (en USD)					
› Variación del volumen del PIB					
<b>Tasa de inflación</b>					
<b>Tasa de analfabetismo</b>					
<b>Tasa de desempleo</b>					
› Población de la capital del país					
<b>Cantidad</b>					
› de capitales regionales					
› de habitantes por región					
<b>% población activa/% PIB</b>					
› agricultura					
› industria					
› comercio					
› servicios					
<b>Comercio exterior</b>					
› importación					
› exportación					

# Información con respecto a los Planes de desarrollo o de ajuste

**Plan de desarrollo nacional:**  Sí  
 No

**Fecha de iniciación:**

---

**Organismos de financiación:**

---

**¿Está el Correo incluido en este plan de desarrollo nacional?**

---

---

---

---

---

---

---

---

**Programas de ajuste estructural de las empresas públicas**  Sí  
 No

**Fecha de iniciación:**

---

**Organismos de financiación:**

---

**¿Está el Correo comprendido en estos programas?**

---

---

---

---

---

---

---

---



# Estatuto de la empresa

**Denominación de la empresa**

---

**Estatuto jurídico actual** (de ser posible, adjuntar un ejemplar de los estatutos)

---

---

---

**Ventajas del estatuto actual** (describirlas brevemente)

---

---

---

---

**Inconvenientes del estatuto actual** (describirlos brevemente)

---

---

---

**¿Existe actualmente un proyecto de reforma del estatuto actual?**

Sí

No

**En caso afirmativo, ¿qué estatuto está previsto?**

---

**Estado en que se encuentra el proyecto:**

---

# Operaciones por cuenta de otras administraciones

## Telecomunicaciones

**Servicio:**

---

- cobro de los ingresos:

---

- pago de los importes:

---

## Otros servicios prestados (describirlos e indicar el importe de los ingresos)

**Servicio:**

---

- cobro de los ingresos:

---

- pago de los importes:

---

---

**Servicio:**

---

- cobro de los ingresos:

---

- pago de los importes:

---

---

**Servicio:**

---

- cobro de los ingresos:

---

- pago de los importes:

---

---

**Servicio:**

---

- cobro de los ingresos:

---

- pago de los importes:

---

# Información complementaria con respecto al proyecto de reestructuración

**Además de la modificación del estatuto jurídico, ¿tendrá el proyecto de reforma previsto consecuencias:**

- en la autonomía financiera?

---

- en la organización del servicio?

---

- en la plantilla del personal?

---

- en la cantidad de oficinas de Correos?

---

**¿Requiere este proyecto de reforma:**

- fondos para su ejecución?

---

- un plan especial de indemnizaciones en caso de despidos?

---

**Inversiones:**

en equipos

en edificios

**Organismos ya contactados (Banco Mundial, etc.) y resultados de los contactos**

---

---

---

---

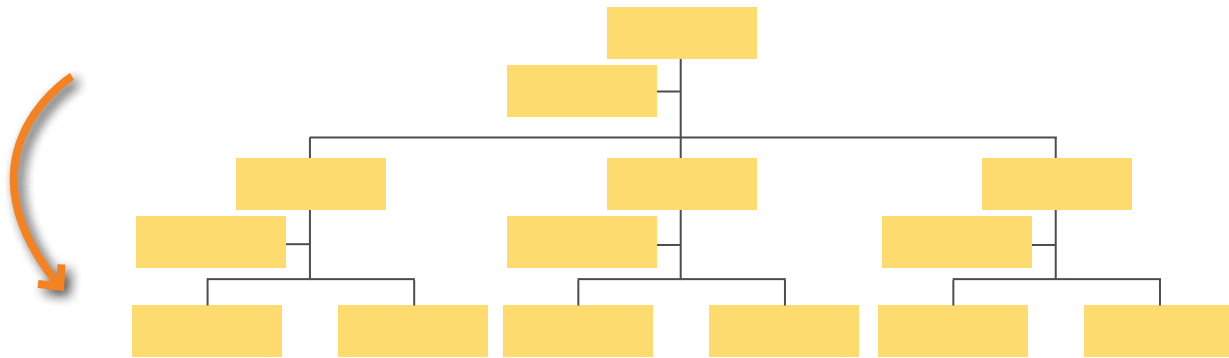
---

---

---

---

# Organigrama del Correo



Presentar el organigrama del Operador designado indicando dónde se sitúan:

- la dirección general
- los centros regionales o departamentales
- las oficinas de Correos
- los servicios anexas

# Evolución de la plantilla de personal

	2014	2015	2016	2017	2018
Cantidad de mandos superiores					
Cantidad de mandos medios					
Cantidad de personal de ejecución					
Cantidad de personal auxiliar					
<b>TOTAL</b>					
Cantidad de empleados contratados recientemente					
Cantidad de empleados:					
› jubilados					
› fallecidos					
› dimitentes					
› despedidos					
Proporción					
Cantidad de empleados postales/100 habitantes					

**Estatuto del personal**

(adjuntar todos los documentos pertinentes e indicar los elementos que pueden ser considerados negativos)

---



---



---

**Modalidades de contratación** (presentar todos los documentos pertinentes)

---



---



---

**Modalidades de ascenso** (indicar las condiciones habituales de promoción en el sector postal)

---



---



---

# Evolución de la plantilla de personal

**Sistemas de remuneración**

sueldos

primas



Indicar, a título comparativo, los sueldos que ofrece el sector privado para funciones análogas:

---

---

---

**Capacitación:**

- inicial (duración por tipos de empleados)

---

---

---

- complementaria (cómo se organiza)

---

---

---

---





# Control de gestión

Cuadros guía para control de la gestión

---

---

---

---

---

---

---

---

Auditoría interna

---

---

---

---

---

---

---

---

# Fijación de tarifas

¿Tiene la administración postal libertad para fijar sus tarifas?  Sí  
 No

En caso negativo, sírvase indicar el procedimiento que debe seguirse para obtener un aumento de las tarifas

---



---



---



---

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>CARTAS</b>					
Tarifa del primer escalón de peso del régimen interno					
Proporción tarifa/PNB					
Tarifa del primer escalón de peso del régimen internacional (incluida la sobretasa aérea)					
<b>EMS</b>					
Tarifa interna					
Tarifa del primer escalón de peso					
Tarifas EMS internacionales					
Zonas :					
▷					
▷					
▷					
Alquiler casilla de Correos					
Tasa por giro postal					
- régimen interno (mínima)					
- régimen internacional (mínima)					

# Competencia

- **Empresas de mensajería internacionales y servicios de encomiendas** (elaborar una ficha por empresa)
  - › Identificación de la empresa
  - › Estatuto jurídico
  - › Cantidad de agencias establecidas en el territorio
  - › Dotación de personal – mandos (incluidos los que trabajan fuera del país)
  - › Cantidad de vehículos
  - › Tarifas
  - › Volumen de negocios
  - › Cantidad de envíos:
    - » en el régimen internacional (importación)
    - » en el régimen nacional (exportación)
  - › Proporción del mercado
  - › Evolución previsible
  
- **Empresas de mensajería nacionales** (elaborar una ficha por empresa)
  - › Identificación de la empresa
  - › Cantidad de agencias
  - › Dotación de personal
  - › Cantidad de vehículos
  - › Tarifas
  - › Volumen de negocios
  - › Cantidad de envíos en el régimen interno
  - › Proporción del mercado

# Sistema de comercialización

## Correo

Describir la organización y la política actuales

---

---

---

Indicar si existe:

- un servicio de marketing a nivel de la dirección general, encargado de elaborar la política en materia de comercialización

---

---

- servicios descentralizados (a qué nivel)

---

---

¿Existen relaciones fluidas con la clientela (p. ej. fichero de clientes, tarifas contractuales, etc.)?

---

---

---

## Servicios financieros

- Describir la organización y la política actuales

---

---

---

- Indicar especialmente si existe un servicio de marketing especializado en la promoción de los productos financieros

---

---

---

# Organización de la explotación postal

## Correo

<b>Cantidad de puntos de depósito</b>	
Buzones de depósito en las oficinas de Correos	
Buzones de depósito en la vía pública	
Sistema de recogida en el domicilio de los grandes clientes	
<b>Organización de la distribución del correo</b>	
Cantidad de centros de clasificación	
Cantidad de enlaces	
<b>Transportes postales</b>	
Medios utilizados	
Cantidad de vehículos postales	
<b>Distribución</b>	
Distribución por cartero: cantidad de carteros	
Distribución en casillas de Correos (apartados postales):	
› cantidad total de casillas de Correos	
› cantidad de casillas de Correos alquiladas	
Otras modalidades de distribución	
<b>Red de oficinas de Correos</b>	
Cantidad total de oficinas de Correos:	
› oficinas de Correos principales	
› oficinas de Correos secundarias	
Cantidad de oficinas de Correos en zonas urbanas (zonas en las que la cantidad de habitantes es superior a 5000)	
Cantidad de oficinas de Correos en zonas rurales	
Cantidad de zonas desprovistas de oficinas de Correos	

## Evolución del tráfico postal

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Volumen del tráfico interno</b>					
Cartas					
Paquetes					
Encomiendas postales					
<b>Volumen del tráfico internacional</b>					
<b>Salida</b>					
Cartas					
Paquetes					
Encomiendas postales					
<b>Llegada</b>					
Cartas					
Paquetes					
Encomiendas postales					
<b>EMS</b>					
<b>Internacional</b>					
Salida					
Llegada					
<b>Nacional</b>					
Salida					
Llegada					
<b>Servicio de telefax</b>					
Ingresos postales (en moneda local)					
Importes cobrados por concepto del reembolso de los gastos terminales (en moneda local)					
Cantidad de reclamaciones					
(*) Cifras redondeadas en miles					

# Evolución de los servicios financieros postales

1. GIROS POSTALES	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Régimen interno</b>					
Cantidad de giros postales emitidos					
Importe					
Tasas					
<b>Régimen internacional (y asimilado)</b>					
<i>Giros postales emitidos</i>					
- Cantidad					
- Importe					
- Tasas					
<i>Giros postales pagados</i>					
- Importe					
- Cantidad					

2. CHEQUES POSTALES (CCP)	2014	2015	2016	2017	2018
Cantidad de centros					
Cantidad de cuentas					
<i>Administraciones públicas</i>					
- Bancos					
- Empresas					
- Particulares					
<b>Haberes al 31 de diciembre</b>					
<i>Administraciones públicas</i>					
- Bancos					
- Empresas					
- Particulares					
- Haber total					
<i>Cantidad de transacciones</i>					
- Depósitos					
- Retiros					
Ingresos cobrados					
Tasas cobradas a los titulares de cuentas					
Otros ingresos					

# Evolución de los servicios financieros postales

¿Está informatizada la gestión de los cheques postales?

Cantidad de ventanillas equipadas con terminales conectados con el/los centro(s) de cheques postales

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gastos de funcionamiento de los centros de cheques postales</b>					
- personal					
- otros gastos					
<b>Gastos de funcionamiento de las oficinas de Correos:</b>					
- personal					
- otros gastos					

¿Están estos gastos detallados por rubro?

	2014	2015	2016	2017	2018
Producto de la colocación de los fondos depositados en las CCP					
Establecimiento donde están depositados esos fondos o tipo de colocaciones					
Importe de los fondos colocados durante el año					
Tipo de interés aplicado					
Importe de los créditos para el ejercicio					

	2014	2015	2016	2017	2018
Parte del mercado de las CCP					



# Caja de ahorros

Nombre de la institución

---

Estatuto jurídico

---

- ¿es la caja de ahorros una institución autónoma?

---

- ¿es la caja de ahorros un servicio de la dirección de Correos?

---

¿Está informatizada la sección de las cuentas?

---

Cantidad de ventanillas equipadas con terminales conectados con el centro de caja de ahorros

---

3. CAJA DE AHORROS	2014	2015	2016	2017	2018
Cantidad de cuentas al 31 de diciembre					
Total de depósitos al 31 de diciembre (o para el último ejercicio contable) <sup>1</sup> antes de la capitalización de los intereses					
Total de los intereses capitalizados adeudados a los ahorristas para el año (o el último ejercicio contable)					
Cantidad total de los primeros depósitos (o durante el último ejercicio contable)					
Cantidad total de los depósitos (no incluidos los primeros depósitos)					
Cantidad total de reembolsos, incluidos los reembolsos de la totalidad del saldo					

<sup>1</sup> Indicar el período del ejercicio contable

## Caja de ahorros

	2014	2015	2016	2017	2018
Importe total de los reembolsos, incluidos los reembolsos íntegros					
Gastos de funcionamiento de la caja de ahorros (con exclusión de los intereses pagados)					
Gastos de administración propios de la caja de ahorros:					
› personal					
› otros gastos					
Gastos de administración del Correo por cuenta de la caja de ahorros:					
› personal					
› otros gastos					
¿Paga la caja de ahorros estos servicios al Correo?					
Producto de la colocación de los capitales de la caja de ahorros					
Importe de los capitales colocados durante el año (o durante el ejercicio)					
Tipo de interés aplicado a estas colocaciones					
Importe de los réditos de los capitales colocados para el ejercicio					
Otros ingresos de la caja de ahorros					
Gravámenes cobrados a los depositantes					
Ingresos varios					
Tipo de interés nominal prometido a los titulares de cuentas (indicar el tipo de interés anunciado, en %, describiendo el sistema de prima por fidelidad, si existe)					
Parte del mercado de caja de ahorros					

## Situación financiera del Correo

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ingresos</b>					
<i>Ingresos de explotación</i>					
› franqueros					
› licencias					
› gastos terminales					
› tasas de los giros					
› otros productos					
<i>Ingresos financieros</i>					
› producto de la caja de ahorros					
› producto de los fondos de las CCP					
› otros ingresos financieros					
› otros ingresos					
<b>TOTAL</b>					
<b>Gastos</b>					
<i>Gastos de explotación</i>					
› Compras y servicios					
› Gastos de transporte					
› Gastos de telecomunicaciones					
› Gastos de personal					
<b>Impuestos y tasas</b>					
<b>Dotación para las amortizaciones y provisiones</b>					
<i>Gastos financieros</i>					
› Intereses de los empréstitos					
› Intereses pagados a los depositantes en la caja de ahorros					
› Otros gastos					
<b>TOTAL</b>					
<b>Resultado</b>					
<b>TOTAL</b>					

# Operaciones en capital

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Empleo de los fondos</b>					
Inversiones					
Reembolso de los empréstitos					
Variación del fondo de operaciones					
Otros					
<b>TOTAL</b>					
<b>Recursos</b>					
Resultado de la explotación					
Dotación para amortizaciones y provisiones					
Margen bruto de autofinanciación					
Otros recursos					
Empréstitos a largo plazo					
<b>TOTAL</b>					

# Balance

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Activo</b>					
Activo fijo inmaterial					
Activo fijo material					
Activo fijo financiero					
<b>Total activo fijo (neto)</b>					
Existencias					
Créditos					
Valores mobiliarios y fondos en depósito					
Disponibilidades					
Gastos constatados de antemano					
Cuentas de regularización					
<b>Pasivo</b>					
<b>Capitales propios y reservas:</b>					
› dotación					
› reservas					
› saldo a cuenta nueva					
› resultado del ejercicio					
› subvenciones en capital					
<b>Total capitales y reservas</b>					
Provisiones					
<b>Deudas:</b>					
› deudas financieras (empréstitos)					
› deudas de explotación (proveedores)					
› Otras deudas					
<b>Total de las deudas</b>					
Haberes en depósito					
Ingresos constatados de antemano					
<b>TOTAL</b>					

# Endeudamiento y créditos

## Endeudamiento

Indicar la naturaleza y el importe de las deudas a corto y largo plazo

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Créditos

Indicar el importe y la naturaleza de los créditos

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**UNIÓN POSTAL UNIVERSAL**

Oficina Internacional  
Weltpoststrasse 4  
Casilla postal 312  
3000 BERNA 15  
SUIZA

Tel: +41 31 350 31 11  
Correo electrónico: [info@upu.int](mailto:info@upu.int)

