

# REDES POSTALES

Promoción del desarrollo socioeconómico y contribución  
al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible  
de las Naciones Unidas en la región de América Latina

**PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 2022-2025**

Dirección de Desarrollo y Cooperación  
Marzo de 2022



UPU

UNIÓN  
POSTAL  
UNIVERSAL

Publicado por la Unión Postal Universal (UPU)  
Berna, Suiza

Impreso en Suiza en la Imprenta de la Oficina  
Internacional de la Unión Postal Universal

Copyright © 2022 Unión Postal Universal  
Reservados todos los derechos

Salvo indicación contraria, los derechos de autor de la presente publicación son propiedad de la Unión Postal Universal. Se autoriza la reproducción con fines no comerciales, citando debidamente la fuente. Esta autorización no abarca los elementos de la publicación que son propiedad intelectual de terceros. Para reproducir esos elementos, debe obtenerse la autorización de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.

**AUTORES:** Dirección de Desarrollo y Cooperación,  
Unión Postal Universal

**TÍTULO:** Redes postales: promoción del desarrollo socioeconómico y contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en la región de América Latina, 2022

**ISBN:** 978-92-95116-18-4

**DISEÑO:** Sonja Denovski, UPU diseño gráfico

**CONTACTO:** [info@upu.int](mailto:info@upu.int)

# Tabla de contenidos

<b>Preámbulo .....</b>	<b>5</b>
------------------------	----------

<b>CAPÍTULO 1 – Principales acontecimientos en el sector postal ....</b>	<b>7</b>
--	----------

La Estrategia Postal de Abiyán y política de cooperación para el desarrollo 2022–2025.....	8
--	---

<b>CAPÍTULO 2 – El sector postal en la región de América Latina ....</b>	<b>11</b>
--	-----------

Una red de tres dimensiones: física, electrónica y financiera.....	11
La evolución de los servicios postales y su papel socioeconómico en la región de América Latina .....	13

<b>CAPÍTULO 3 – La evaluación del plan de desarrollo regional para América Latina para el período 2017–2020 .....</b>	<b>17</b>
---	-----------

Los logros y las repercusiones de los proyectos regionales de la UPU durante el ciclo.....	17
Las lecciones aprendidas y los desafíos.....	22
El papel del Correo en la región de América Latina durante la pandemia de COVID-19 .....	22
La evaluación del método de aplicación.....	23

<b>CAPÍTULO 4 – El marco de cooperación para el desarrollo de la UPU para 2022–2025 .....</b>	<b>25</b>
---	-----------

Los principios de acción de la UPU para 2022–2025.....	25
Los vínculos estratégicos con el programa de desarrollo regional .....	26
Los principales indicadores de desempeño que impulsan los proyectos prioritarios en América Latina .....	27
Los métodos de cooperación .....	28
Los mecanismos de financiación y movilización de recursos .....	29
Conclusión.....	30



# Preámbulo

A raíz de la evolución tecnológica y de la globalización de los intercambios comerciales internacionales, las áreas de intervención y las características del sector postal han cambiado radicalmente, al igual que las expectativas de la sociedad y de las empresas con respecto a los servicios postales. Hoy, el papel que desempeña la Unión Postal Universal a la hora de facilitar la comunicación entre los pueblos del mundo es más pertinente que nunca. Los gobiernos deben proporcionar el entorno propicio y garantizar la prestación del servicio postal universal, mientras que los operadores postales de todo el mundo deben adaptarse al nuevo entorno y responder a las nuevas exigencias de la sociedad y del mercado mediante reformas estructurales, servicios innovadores y una modernización constante.

El advenimiento de la pandemia de COVID-19 sacudió las perspectivas económicas mundiales. Aunque los gobiernos, las empresas y los ciudadanos se han adaptado a la nueva realidad, la mayoría de los agregados macroeconómicos han experimentado una caída sin precedentes. En este marco, y para disminuir las considerables disparidades en materia de desarrollo postal en todo el mundo, es menester invertir en la infraestructura de las redes postales y dotarlas de los recursos necesarios para apoyar el desarrollo económico y social en el contexto pospandémico. El presente documento pretende mostrar a las autoridades gubernamentales y a los socios para el desarrollo (organizaciones internacionales, organismos de desarrollo, instituciones del sistema de las Naciones Unidas, etc.) cómo las redes postales pueden ser catalizadoras del desarrollo.

El documento consta de cuatro capítulos. El primer capítulo hace un balance del sector postal en todo el mundo y explica su importancia como infraestructura económica. El segundo capítulo describe la situación del sector para la región de América Latina. El tercer capítulo evalúa el plan de desarrollo regional para América Latina de la UPU para el período 2017–2020, y el último capítulo contiene una breve descripción de algunas de las esferas fundamentales que la UPU pretende apoyar en la región durante el ciclo 2022–2025.

Como organismo especializado de la ONU en materia de servicios postales, en 2019 la UPU comenzó a trabajar con sus socios regionales para identificar las prioridades de sus actividades e iniciativas de cooperación al desarrollo para el ciclo 2022–2025. Estas consultas contribuyeron a la elaboración de la Visión Postal para 2030, que es la hoja de ruta mundial de la UPU para el sector y que inspira a las diferentes categorías de actores para que actúen en sus respectivos ámbitos de competencia. Así pues, este plan de desarrollo regional es el resultado de un diálogo regional inclusivo entre la UPU y todos los actores.

Pese a los desafíos mencionados, las oportunidades abundan gracias al auge sin precedentes del comercio electrónico a nivel mundial, que está generando posibilidades de crecimiento para todos los participantes en el mercado. Gracias a sus inigualables redes y a su reputación fiable, los operadores postales designados se encuentran en una posición excepcional para beneficiarse del enorme crecimiento del volumen de los intercambios postales internacionales y servir como socios naturales de los gobiernos para alcanzar los objetivos de sus políticas públicas.

En este contexto, se exhorta a todos los socios a trabajar en estrecha colaboración con la UPU y sus 192 Países miembros para aumentar los efectos de sus iniciativas de desarrollo socioeconómico y contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.



**Masahiko Metoki**

Director General de la Oficina internacional de la UPU

CAPÍTULO 1

**PRINCIPALES  
ACONTECIMIENTOS EN  
EL SECTOR POSTAL**

## PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL SECTOR POSTAL

### Las tendencias macroeconómicas mundiales

Han transcurrido dos años desde el inicio de la pandemia de COVID-19 y es evidente que la economía mundial ha cambiado. Conforme la crisis entra en su tercer año, el diagnóstico es irrefutable: además de su efecto adverso en la salud y el trágico saldo de víctimas mortales, la crisis ha tenido consecuencias socioeconómicas devastadoras. Aunque los gobiernos, las empresas y los ciudadanos se han adaptado a la nueva realidad, la mayoría de los agregados macroeconómicos experimentaron una caída a niveles sin precedentes y luego una frágil recuperación. Según las estimaciones publicadas por el Banco Mundial en enero de 2022, el crecimiento mundial se contrajo un 3,4% en 2020 y volvió a repuntar hasta alcanzar un 5,5% en 2021. Las previsiones para 2022 (4,1%) son alentadoras, aunque las consecuencias de la crisis sean inciertas. Los volúmenes del comercio mundial siguieron una trayectoria parecida, registrándose una baja global del 8,2% en 2020. El comercio se recuperó en 2021 con un crecimiento del 9,5% y se espera que se estabilice en 2022 (5,8%).<sup>1</sup> Los resultados alentadores en términos de producción, exportaciones e importaciones contrastan notablemente con el aumento de la deuda, el deterioro de los balances de los bancos centrales y la inflación desenfrenada.

Por un lado, a medida que la pandemia alcanza la fase endémica, los gobiernos de todo el mundo han empezado a relajar sus políticas de salud pública. Por otro lado, los planes de estímulo económico, las desgravaciones impositivas y las líneas de crédito facilitadas también comienzan a desaparecer. Y estos acontecimientos afectan a su vez al sector postal. Hoy en día, los operadores postales afrontan una tarea compleja, puesto que deben adaptar sus operaciones al nuevo marco económico, y, al mismo tiempo, continuar con la transformación de sus actividades comerciales a largo plazo en consonancia con las tendencias seculares de los hábitos de consumo.

### Las tendencias a largo plazo de las principales variables postales

La pandemia de COVID-19 aceleró las tendencias a largo plazo en el sector postal. Como se indica en las Perspectivas económicas postales para 2021 de la UPU, el año 2020 se caracterizó por una caída récord de los envíos de correspondencia internos (-13,6%) y un aumento récord de las encomiendas postales internas (17,7%). A largo plazo, se espera que las tendencias de estos agregados vuelvan a los niveles anteriores a la crisis. Por ende, se prevé que los envíos de correspondencia internos mantengan su tendencia quinquenal del -4,6% anual. Los volúmenes de encomiendas postales internas seguirán aumentando en consonancia con la tendencia quinquenal del 15,2% anual. Esta tendencia mundial se percibe en todas las regiones, tras el aumento generalizado de los volúmenes de encomiendas internas en la última década.

El correo internacional presentó un comportamiento más complejo. La perturbación de las rutas de transporte aéreo, unida a la escasez de mano de obra, ha repercutido ampliamente en la distribución de los envíos postales, con lo cual queda patente cuán interconectados están los sectores postal y aéreo. En 2020, 137 países enviaron mensajes por medio del Sistema de Información en Situaciones de Emergencia (EmIS) de la UPU en los que anunciaban la interrupción de sus operaciones, dificultades con el transporte aéreo y problemas relacionados con la disponibilidad de la mano de obra. Aunque la cadena logística postal internacional ha demostrado ser resiliente durante la crisis, los volúmenes de correo transfronterizo han disminuido. A causa de estas dificultades, el tonelaje global de correo sufrió un descenso del 20% en 2020 y volvió a caer (-10%) en 2021. Queda por verse si este cambio perdurará en la era pospandémica, o si el tráfico internacional volverá a los niveles de 2019.

En 2020, los ingresos procedentes de las encomiendas y la logística representaron (en promedio), por primera vez, más del 30% de los ingresos totales de los operadores postales. Mientras tanto, la parte de los ingresos procedentes de los envíos de correspondencia ha seguido disminuyendo, hasta alcanzar el 32,7% en 2020. A pesar de la crisis, los ingresos nominales de los operadores postales han aumentado sorprendentemente hasta situarse en 291 000 millones de DEG en 2020. Si bien esta cifra indica que los ingresos de los operadores postales en todo el mundo han crecido de forma significativa, el aumento procede en

<sup>1</sup> Fuente: Banco Mundial, Perspectivas económicas mundiales (enero de 2022).

gran medida de los países desarrollados. En particular, 14 países (de los 205 territorios que se han tenido en cuenta) concentran actualmente el 90% de los ingresos totales de explotación de los operadores designados. Esto corrobora la idea de que existen importantes desigualdades en el desarrollo postal, como se ha puesto de manifiesto en estudios anteriores de la UPU.<sup>2</sup>

Los costos también se dispararon en 2020. La pandemia ha sido agotadora y los operadores postales se han enfrentado a numerosos desafíos, como la escasez de mano de obra y el costo asociado de la contratación de personal temporal, la desinfección de los envíos postales y de las oficinas de Correos, la compra a gran escala de equipos de protección para los trabajadores y a necesidad de mantener la continuidad de las operaciones administrativas (back office) durante el confinamiento. En 2020, los gastos de funcionamiento aumentaron a niveles sin precedentes (un 7,9% más que en 2019). Aunque la distribución geográfica sigue siendo desigual, es evidente que la tendencia ha sido hacia operaciones con un costo más elevado, como es el caso de la distribución de encomiendas.

## La contribución del sector postal al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el papel de la UPU

A pesar de los desafíos mencionados, la infraestructura del sector postal sigue siendo poderosa. La red combinada de 618 000 oficinas de Correos y 5,1 millones de empleados constituye un recurso único para los operadores designados en todo el mundo. Por lo tanto, el sector postal es el socio natural de los gobiernos en sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Los ODS de la ONU se han convertido en un factor impulsor clave para la adopción de medidas específicas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Aprobados en enero de 2016, los ODS constituyen el núcleo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por los gobiernos de todo el mundo en setiembre de 2015 durante una cumbre histórica de las Naciones Unidas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no es jurídicamente vinculante, pero se espera que los gobiernos la adopten como propia, establezcan marcos nacionales, efectúen el seguimiento y examinen los avances realizados en el cumplimiento de los ODS.

Como organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, se espera asimismo que la UPU apoye a los Países miembros en sus esfuerzos por cumplir los ODS.

## La Estrategia Postal de Abiyán y política de cooperación para el desarrollo 2022-2025

### La misión, la visión, los pilares estratégicos y los factores clave del éxito

En vista de que las macro-tendencias mundiales descritas anteriormente continúan transformando la economía mundial y el sector postal, la UPU elaboró una ambiciosa hoja de ruta para el periodo 2022-2025, la «Estrategia Postal de Abiyán», aprobada por el 27º Congreso en Abiyán, Côte d'Ivoire (Rep.). Esta nueva estrategia es la culminación de un proceso amplio e inclusivo que contó con la participación activa de numerosos actores de más de 170 Países miembros y territorios en diversas etapas de análisis de datos, consultas, sensibilización, debates y elaboración.

<sup>2</sup> Véase el Informe sobre el desarrollo postal de 2021 de la UPU.



La Estrategia Postal de Abiyán reafirma la misión de la UPU, consagrada en su Constitución, que consiste en «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».

Para el cumplimiento de esta misión de acuerdo con los ODS, se necesitará una visión a largo plazo, un mensaje de apoyo y promoción denominado «Visión Postal para 2030», que exhorta a todos los principales actores del sector postal a adoptar medidas en diferentes ámbitos. Se invita a los gobiernos a reducir las desigualdades de desarrollo postal utilizando la red postal para favorecer el desarrollo socioeconómico. Se insta a los reguladores a armonizar y consolidar los marcos que están bajo su responsabilidad. Se exhorta a los operadores a mejorar su desempeño mediante la diversificación y la implementación de mejoras operativas. Se alienta a los demás actores a integrarse aún más al mundo postal, lo cual también generará cambios en el papel de la UPU.

A fin de promover la Visión Postal para 2030, la UPU, como organización de las Naciones Unidas, debe coordinar su acción en torno a tres pilares estratégicos fundamentales. Estos pilares buscan fortalecer el papel de la UPU como principal **foro** para el desarrollo del sector postal, como **proveedor de soluciones técnicas asequibles** y como principal **centro de conocimientos** del sector postal. El primer pilar (foro) conllevará la celebración de eventos y reuniones de grupos de trabajo técnicos, tratados y acuerdos internacionales, y mecanismos de liquidación. El segundo pilar (proveedor de soluciones técnicas) girará en torno a la consultoría y la creación de capacidad, las soluciones informáticas y las normas. El tercer pilar (centro de conocimientos) se alcanzará mediante la investigación y los conocimientos sobre las tendencias del mercado, el análisis específico de diversos temas actuales y el almacenamiento y la protección de datos.

Para obtener los resultados esperados en los tres pilares estratégicos, será necesario hacer más énfasis en nuevos productos y servicios, consolidar la fortaleza financiera a través de nuevos modelos de financiación, realizar los esfuerzos necesarios para dotarse de personal diversificado y sumamente competente, y aumentar la regionalización.

## La política de cooperación para el desarrollo para 2022–2025

Las actividades de cooperación para el desarrollo de la UPU desempeñarán un papel clave en el desarrollo de la Estrategia Postal de Abiyán. Ya sea para ayudar a los gobiernos a reducir las desigualdades en el desarrollo postal, para asistir a los reguladores en la armonización y mejora del marco reglamentario, para orientar a los operadores postales en su proceso de perfeccionamiento o para integrar a otros actores en el sector, la asistencia internacional de la UPU será clave.

Para garantizar el éxito de los tres pilares estratégicos, la política de cooperación para el desarrollo de la UPU para 2022–2025 admite un mayor nivel de regionalización de las actividades de la UPU, con una fuerte presencia en el terreno. Asimismo, las actividades de cooperación para el desarrollo de la UPU emplearán los indicadores de desarrollo postal, como el índice integrado de desarrollo postal de la UPU, con el fin de determinar modos de impulsar la fiabilidad, la accesibilidad, la pertinencia y la resiliencia de los servicios postales en todas las regiones.

La Dirección de Desarrollo y Cooperación de la UPU (DCDEV) fortalecerá su presencia en el terreno durante el período 2022–2025 para garantizar una mayor eficacia y un nivel más elevado de interacción con los actores regionales, que refleje las necesidades actuales del sector y del mercado postal.

CAPÍTULO 2

# EL SECTOR POSTAL EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

## ■ EL SECTOR POSTAL EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

# Una red de tres dimensiones: física, electrónica y financiera

## Datos y estadísticas de la red postal en la región

El índice integrado de desarrollo postal de la UPU es un indicador comparativo del desarrollo postal mundial. Este índice compuesto presenta de manera resumida la información sobre el desempeño de los operadores postales en 170 países. Por tanto, el índice integrado de desarrollo postal es una herramienta única para los gobiernos, los reguladores, los operadores designados y otros actores que permite analizar la situación del sector postal a nivel mundial, regional y nacional.

En materia de desarrollo postal, la región de América Latina representa un gran reto. El promedio de los resultados obtenidos en el último estudio del índice integrado de desarrollo postal pone de relieve la necesidad de avanzar hacia la media mundial.

La región, en comparación con su nivel de desarrollo económico, presenta uno de los peores desempeños relativos a nivel mundial, junto con la región del Caribe. En general, los operadores designados de América Latina tienen un desempeño inferior al previsto para el nivel de desarrollo económico de su país, y también existen grandes disparidades dentro de la región en cuanto al grado de desarrollo postal. Estas deficiencias implican que los servicios postales de muchos de los países son particularmente vulnerables a las perturbaciones externas y corren el riesgo de verse afectados de manera desproporcionada por cualquier acontecimiento significativo, como la pandemia de COVID-19.

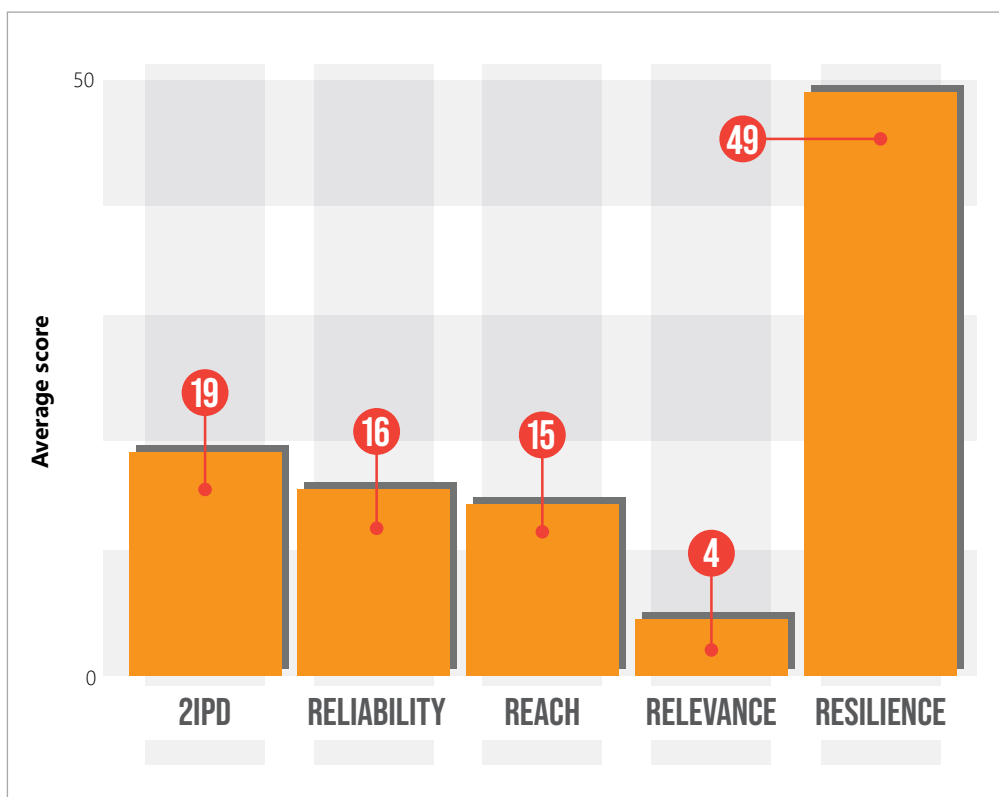
Las graves repercusiones de la pandemia de COVID-19 en la logística, el comercio internacional y el turismo han desbaratado las posibilidades de crecimiento económico de la región, obstaculizando, a su vez, el desempeño de los operadores postales.

Por tanto, los operadores postales de la región se enfrentan a importantes retos, como puede apreciarse en los bajos resultados promedio del índice integrado de desarrollo postal de la región en cuanto a fiabilidad (16), accesibilidad (15) y pertinencia (4).<sup>3</sup> No obstante, el resultado promedio de resiliencia (49) mostró indicios de un mejor desempeño.

<sup>3</sup> Puesto que los datos de las regiones de América Latina y el Caribe se presentan de forma colectiva, los resultados del índice integrado de desarrollo postal y las principales estadísticas postales que se ofrecen en esta sección abarcan ambas regiones.

## Resultados promedio del índice integrado de desarrollo postal para América Latina y el Caribe

(Informe sobre el desarrollo postal 2021 de la UPU)



Source: 2021 2IPD ranking

Notes: Simple average for Latin America and the Caribbean.

## Evolución de los principales datos estadísticos de la actividad postal en las regiones de América Latina y el Caribe

ELEMENTO DE DATOS	2018	2019	2020	Variación porcentual 2018-2020
Cantidad total de empleados	178 981	169 449	169 725	-5%
Cantidad total de oficinas de Correos permanentes	38 070	38 013	28 448	-25%
Ingresos de la explotación (DEG)	4 574 948 514	4 364 496 791	3 668 432 706	-20%
Cantidad de envíos de correspondencia, servicio interno	6 745 544 209	5 781 017 672	4 620 850 033	-31%
Cantidad de envíos de correspondencia, servicio internacional – expedición	32 097 649	25 885 881	18 614 488	-42%
Cantidad de encomiendas, servicio interno	132 409 772	150 847 550	171 850 737	30%
Cantidad de encomiendas, servicio internacional – expedición	335 947	418 053	2 566 890	664%

Fuente: Estadística de los servicios postales de la UPU.

El análisis de las estadísticas postales de la región confirma la importancia de la red postal, que se mantiene relativamente estable en lo que respecta al número de empleados a tiempo completo, con un descenso medio del 5% en los últimos tres años debido a la tercerización de los servicios y a razones presupuestarias/comerciales. En cambio, durante el mismo período, el número de oficinas de Correos permanentes ha disminuido en un 25%, una vez más como consecuencia de la tercerización, pero también debido al impacto de la COVID-19 en los ingresos.

Al igual que el sector postal mundial, América Latina y el Caribe han registrado un importante descenso en el servicio interno de envíos de correspondencia en los últimos años (-31% de 2018 a 2020). Sin embargo, esta caída se compensa en gran medida con un aumento sustancial del servicio interno de encomiendas (+30% de 2018 a 2020). Cabe destacar el extraordinario aumento del envío de encomiendas internacionales (+664% de 2018 a 2020), atribuible al creciente mercado del comercio electrónico, con un número cada vez mayor de personas y empresas que han optado por las compras en línea durante la pandemia.

Este crecimiento del servicio de encomiendas interno e internacional sitúa al mercado del comercio electrónico como la principal fuente de optimismo para el futuro del servicio postal en la región de América Latina, a condición de que los operadores postales aprovechen la oportunidad y se adapten a sus exigencias.

## Los efectos económicos del sector postal en la región de América Latina

Con 169 725 empleados y 28 448 oficinas de Correos en 2020, el sector postal en la región de América Latina y el Caribe es uno de los principales empleadores y un prestador clave de servicios públicos a nivel local, por lo general con tarifas muy competitivas.

Los ingresos operativos de los operadores postales en la región de América Latina y el Caribe disminuyeron un 20% entre 2018 y 2020. Estos ingresos son parte integrante del producto interno bruto (PIB) y desempeñan un papel, aunque sea pequeño, en el crecimiento económico nacional y el desarrollo de los países de la región. Por consiguiente, habría que procurar obtener mayores ingresos.

El sector postal es un importante facilitador del comercio electrónico, que apoya a un gran número de pequeñas y medianas empresas (PYME) que, de otro modo, carecerían de acceso a una red logística o tendrían que pagar más si utilizaran otras redes logísticas. En América Latina, el sector postal podría desempeñar un papel fundamental en la agilización del comercio y la logística si mejorase sus servicios en el ámbito del comercio electrónico.

La región de América Latina recibe un número importante de remesas, y los migrantes utilizan diversos medios para enviarlas (instituciones bancarias, otras entidades financieras y operadores informales). El sector postal podría convertirse en un actor más pertinente para dicho sector: valiéndose de su red física como red financiera/electrónica con mejor penetración y tarifas, y aprovechando las soluciones financieras existentes en la UPU. Solo siete países de la región ofrecen servicios de remesas para los migrantes (Chile, Colombia, Cuba, Dominicana (Rep.), Paraguay, Perú y Uruguay). Por ende, podrían introducirse más servicios financieros postales en la región.

# La evolución de los servicios postales y su papel socioeconómico en la región de América Latina

## La dinámica del mercado

América Latina es una de las regiones más heterogéneas del mundo. Fue la región en desarrollo más afectada por la crisis de la COVID-19 y también se espera que sea la más lenta en recuperarse, ya que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé que el crecimiento se reanude en 2025. Los problemas estructurales que por décadas han limitado el crecimiento económico en América Latina se han intensificado como consecuencia de la pandemia y dificultarán la recuperación de la actividad económica de la región, más allá de la reactivación de 2021. Las repercusiones del cambio climático y los desastres naturales, habituales en la región, serán otro factor a tener en cuenta.

Pese a que el PIB de la región creció un 6,2% en 2021, las previsiones indican que el crecimiento se ralentizará en 2022 (2,1%). De hecho, la región se enfrenta a un contexto externo menos favorable y, en consecuencia, experimenta una fuerte desaceleración del crecimiento. A causa de la prolongada crisis sanitaria y social provocada por la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza extrema en América Latina pasó del 13,1% de la población en 2020 al 13,8% en 2021, lo que representa un aumento de más de cinco millones de personas. Las exportaciones y las remesas aumentaron en 2021, sin embargo, el turismo, que es una importante fuente de ingresos para la mayoría de los países de la región, se redujo en un 68%.

La CEPAL recomienda a los gobiernos priorizar la inversión en sectores estratégicos como el medio ambiente, el mundo digital, el transporte y los servicios relacionados con el cuidado de la salud, para fomentar el empleo y la igualdad de género, y aumentar la integración y la cooperación intrarregional e interregional.

A las repercusiones externas de la pandemia de COVID-19 se suman las perturbaciones internas generadas por el distanciamiento social y las medidas de confinamiento, que también afectan al sector postal. Además de estas limitaciones generales, el sector postal en la región de América Latina se ha visto muy afectado por los siguientes hechos:

**la suspensión de los vuelos comerciales** y las políticas de aislamiento y distanciamiento social, que han repercutido gravemente en el volumen de correo intercambiado y, por consiguiente, en los ingresos de los operadores postales;

**la crisis económica y el desempleo**, que han modificado la oferta y la demanda de servicios postales.

Sin embargo, la crisis de la COVID-19 ha demostrado que los países cuyos operadores designados ya habían emprendido la transformación digital estaban mejor preparados para hacer frente a las repercusiones negativas de esta situación. De hecho, el crecimiento del comercio electrónico ha sido muy significativo durante este periodo. Además, algunos operadores han empezado a prestar servicios financieros y de gobierno electrónico.

Esta diversificación ha permitido que los operadores designados en la región se posicionen como actores clave en el desarrollo socioeconómico de sus países. Por ejemplo, los operadores de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay prestan servicios de gobierno electrónico. Asimismo, Brasil, Cuba, Paraguay, Perú y Uruguay ofrecen servicios financieros, y Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay han creado mercados y prestan servicios logísticos de apoyo a las PYME en el comercio electrónico.

Por otra parte, la pandemia puso de manifiesto la necesidad de que los países de la región adopten políticas resilientes y técnicas apropiadas de gestión de riesgos.

## La obligación de servicio universal y los marcos reglamentarios

La prestación del servicio postal universal en los países de América Latina se rige por el Reglamento General y el Convenio Postal Universal. A pesar de ello, la mayoría de los países aún no ha definido el alcance de los servicios ni los ha incorporado a su legislación nacional (p. ej., el acceso al depósito/distribución, la frecuencia de los servicios y su alcance en términos de cobertura geográfica y poblacional). Tan solo siete países han incluido en su legislación una definición más amplia del servicio postal universal. Según estudios llevados a cabo por la UPU, alrededor del 5% de la población de América Latina no tiene acceso a servicios postales.

En cinco países de la región, el operador designado es una empresa estatal, mientras que, en otros tres países, el operador designado forma parte del ministerio y tiene escasa o nula autonomía. Los 10 operadores designados restantes son instituciones públicas con diversos grados de autonomía y niveles de financiamiento que recibe del gobierno. El servicio postal universal tiene por objeto los servicios tradicionales, y la prestación de servicios modernos y basados en la tecnología es muy escasa entre los operadores designados.

El servicio postal universal es una obligación dimanante de las Actas de la UPU, concretamente del Convenio Postal Universal. Por lo tanto, como signatarios, los gobiernos deben contribuir a asegurar la prestación y modernización del servicio postal universal, aunque, en la mayoría de los casos, asignen la obligación a sus operadores designados. En muchos países de América Latina, el servicio postal no está incluido en los planes nacionales de desarrollo y hacen falta políticas para el sector postal que permitan definir el servicio postal universal, formular planes de desarrollo, establecer marcos jurídicos/reglamentarios modernos y financiar la modernización de los servicios.

En tres de los 19 países latinoamericanos, El Salvador, Guatemala y Panamá (Rep.), el servicio postal «oficial» sigue estando a cargo de un ministerio a través de una de sus dependencias u organismos, lo que significa que las funciones operativas y reglamentarias no son independientes.

En nueve países, Brasil, Chile, Cuba, Dominicana (Rep.), Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela (Rep. Bolivariana), el servicio postal es prestado por una institución pública distinta del ministerio u organismo gubernamental, pero no existe un órgano regulador independiente de ese organismo público.

En siete países, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras (Rep.), Nicaragua y Uruguay, el servicio postal es prestado por un operador postal externo al ministerio y además existe un organismo encargado de la regulación postal.

Asimismo, no existen reguladores postales específicos en la región. Los pocos organismos encargados de la regulación postal que existen son reguladores sectoriales (p. ej., telecomunicaciones y Correos) o multisectoriales (transporte, puertos, energía, etc.), y muchos de ellos se centran en la supervisión de los operadores designados y no del sector en su conjunto.

La mayoría de estos reguladores no presentan informes periódicos sobre el desempeño del operador designado y de otros operadores postales. Tampoco realizan estudios de mercado postal, muy necesarios en la región para centrarse en las necesidades de los clientes y aprovechar las nuevas oportunidades comerciales, como el comercio electrónico y los servicios electrónicos y financieros.

## CAPÍTULO 3

# LA EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA PARA EL PERÍODO 2017-2020



## ■ LA EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA PARA EL PERÍODO 2017-2020

### Los logros y las repercusiones de los proyectos regionales de la UPU durante el ciclo

#### Proyecto de preparación operativa para el comercio electrónico

De los 19 países de la región de América Latina, 17 participaron en el proyecto de preparación operativa para el comercio electrónico (POCE), que tuvo como resultado la validación de una hoja de ruta y un plan de acción. Los otros dos países recibieron asistencia específica en temas como aduanas y seguridad.

El objetivo del proyecto POCE era ayudar a los operadores designados a aprovechar el crecimiento del comercio electrónico y brindar soluciones a los clientes locales e internacionales. El proyecto abarcó la esquematización de los procesos; la instauración de un sistema de intercambio electrónico de datos (EDI) e información electrónica anticipada (captura y transmisión de mensajes); la utilización de las herramientas de tecnología de la información (TI) de la UPU, como el International Postal System (IPS), el sistema de declaración de aduana (CDS) y el Sistema de Control Mundial (SCM); la integración de la cadena logística (despacho aduanero, transporte aéreo de productos postales y normas de seguridad); y el aumento de la colaboración con los principales actores (aduanas, compañías aéreas y organismos encargados de la aplicación de la ley).

A tal efecto, para apoyar a los operadores designados de la región que participaron, se llevó a cabo una serie de actividades tras el lanzamiento del proyecto en 2017:

seis talleres presenciales y tres talleres a distancia para evaluar y supervisar la aplicación de las hojas de ruta y los planes de acción de los países, así como para brindar capacitación sobre temas específicos, p. ej., aduanas, transporte, seguridad, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio (FMCS) y los sistemas de la UPU, incluidos el IPS, el CDS, el sistema integrado de preparación de informes de calidad (IQRS) y el sistema de control mundial (SCM STAR);

doce misiones en el terreno realizadas por el equipo de proyecto regional para examinar las operaciones e instalaciones postales, el transporte, la distribución, los sistemas informáticos y las relaciones con las aduanas/ compañías aéreas, y formular recomendaciones a las autoridades postales con el fin de mejorar las capacidades de los operadores designados;

varias videoconferencias con los jefes de proyecto nacionales para supervisar y apoyar la ejecución del proyecto.

Un análisis del proyecto revela que se han alcanzado ocho de los 12 principales indicadores de desempeño:

	<b>PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO</b>	<b>Referencia de 2017</b>	<b>Objetivo para 2018</b>	<b>Objetivo para 2019</b>	<b>Objetivo para 2020</b>	<b>Julio de 2020</b>
<b>1</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que participan en el proyecto (objetivos mínimos)	0	16	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que utilizan sistemas de seguimiento actualizados (IPS, IPS.post, IPS Cloud) (objetivos mínimos)	12	13	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que utilizan sistemas electrónicos de declaración de aduana (CDS, CDS.post) (objetivos mínimos)	0	1	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	Cantidad de países (operadores designados) que aplican el intercambio de datos de seguimiento utilizando EMSEVT v3 (objetivos mínimos)	15	14	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que aplican el intercambio de preavisos de electrónicos de despacho utilizando PREDES 2.1 (objetivos mínimos)	15	14	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que aplican el intercambio de datos de electrónicos con compañías aéreas utilizando CARDIT 2.1 (objetivos mínimos)	13	14	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que aplican el intercambio de información aduanera con socios postales utilizando ITMATT (objetivos mínimos)	2	7	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que pusieron en marcha la etapa 1 del plan de productos integrado (objetivos mínimos)	0	9	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13</b>
<b>9</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que participan en el módulo del SCM para los envíos de llegada y de extremo a extremo (objetivos mínimos)	1	3	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>
<b>10</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que han obtenido certificación de la UPU (objetivos mínimos)	0	1	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>11</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que brindan un servicio de devolución para envíos de comercio electrónico (objetivos mínimos)	0	0	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>12</b>	Cantidad de países (operadores designados) en la región que aplican diversas opciones de distribución (objetivos mínimos)	9	11	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Dos de los cuatro indicadores de desempeño pendientes estuvieron muy cerca de realizarse y, de no haber sido por la pandemia, podrían haberse alcanzado. Para algunos operadores designados, el confinamiento y el teletrabajo afectaron la ejecución del proyecto en 2020.

Además de estas actividades, se elaboraron hojas de ruta y planes de acción para los operadores designados en la región. Tras un análisis exhaustivo de las hojas de ruta y los pilares de los planes de acción, se observan algunas áreas que requieren mayor atención y mejora:

Es preciso elevar el número de operadores designados que intercambian mensajes PREDES y CARDIT (en la actualidad 15 y 12 respectivamente), puesto que estos indicadores de desempeño son fundamentales para alcanzar otros indicadores de desempeño. Asimismo, dado que existe una cantidad significativa de operadores designados que intercambian estos mensajes, es necesario que se cumpla con la transmisión y el contenido de forma continua.

Es preciso aumentar el número de operadores designados capaces de captar e intercambiar datos aduaneros a través del CDS. Nueve países utilizan el CDS en sus operaciones, mientras que otros ocho están en fase de prueba y necesitan empezar a utilizar el sistema en modo de producción en el nivel requerido. Por otra parte, algunas administraciones aduaneras aún no están dispuestas a intercambiar datos con los Correos.

Es preciso incrementar el número de operadores designados que han firmado acuerdos sobre el nivel de servicio e intercambian mensajes EDI con las compañías aéreas. En América Latina, muchas compañías aéreas regionales no tienen la capacidad o la voluntad de intercambiar este tipo de mensajes y, por lo tanto, necesitan algo de ayuda para mejorar en esta área.

Es preciso contar con un mayor número de operadores designados que hayan obtenido la certificación de la UPU en materia de calidad, seguridad y sistemas de redacción de la dirección. (No obstante, debido a la pandemia de COVID-19 no ha sido posible programar las misiones de evaluación en el terreno necesarias).

## Proyecto de desarrollo y mejora de los servicios de pago electrónico para los países de la región de América Latina

El objetivo del proyecto era implementar acciones para que la red postal pudiera contribuir a la inclusión financiera y a la digitalización, al servir también como red financiera y electrónica. Las acciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes:

La prestación de apoyo para la puesta en marcha de Correogiros, un sistema de remesas electrónicas creado por la UPU, la UPAEP y los Países miembros en el marco del Sistema Financiero Internacional (IFS). Participan siete países de la región (Chile, Colombia, Cuba, Dominicana (Rep.), Paraguay, Perú y Uruguay).

La organización de cuatro misiones en el terreno para evaluar el desempeño y progreso de Correogiros.

La adquisición de equipos para mejorar Correogiros en Cuba.

La realización de un taller regional sobre inclusión financiera y servicios financieros postales, con la participación de otros actores como MoneyGram y fintechs.

La difusión de la publicación de la UPU In Post We Trust – Role of the Post in expanding access to digital finance (Confiamos en el servicio de Correos – El papel de los Correos en la ampliación del acceso a los servicios financieros digitales).

La promoción del apoyo a la inclusión financiera a través de la UPU y del Mecanismo de asistencia técnica para la inclusión financiera (FITAF). Cuatro países recibieron recursos para ejecutar proyectos de inclusión financiera.

## Proyecto de reforma y desarrollo del sector postal

La reforma del sector postal no debe limitarse a las actividades de los operadores designados. Dado que la prestación del servicio postal universal es una obligación contraída por los países en virtud de las Actas de la UPU, la modernización del sector postal debe ser abordada de manera integrada por los gobiernos, los reguladores, los operadores, el mercado y la sociedad. En la región de América Latina, los marcos jurídicos del sector postal son, en la mayoría de los casos, obsoletos, y existe además una falta generalizada de reglamentación postal. También se podría mejorar la comprensión del mercado postal en evolución y la pertinencia de los servicios postales en una economía digital. En este sentido, las siguientes actividades se llevaron a cabo en América Latina:

Formulación del plan integral de reforma y desarrollo postal (PIDEP) para Colombia, que incluye el análisis de los servicios de los operadores designados, el mercado postal, el marco jurídico y la política del sector postal, así como la determinación del alcance del servicio postal universal.

Conferencias a distancia con autoridades de Ecuador y Perú sobre la modernización del sector postal.

Elaboración y difusión de la Guía de Reforma Postal de la UPU.

## Proyecto para la transformación digital y la diversificación de los servicios postales en la región de América Latina

En el marco de este proyecto, los países recibieron directrices y conocimientos para ayudarlos a definir una estrategia de transformación digital y diversificación de sus servicios postales. Se organizó un taller con los 19 países de la región, en el que participaron la CEPAL y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se proporcionó una hoja de ruta para que cada país elaborase su propio plan de acción.

A través de estos planes de acción se procuró ayudar a los países beneficiarios a desarrollar su conocimiento práctico de los elementos básicos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (integración de sitio web y soluciones de pago, tiendas en línea, servicios de gobierno electrónico). En un sentido más amplio, el objetivo era propiciar la transformación digital de sus operadores designados y permitirles digitalizar los procesos gubernamentales, además de crear modelos comerciales que les permitan participar en la economía digital.

Durante el taller, se presentó la publicación de la UPU titulada *La economía digital y las actividades postales digitales: un panorama global*. Ese documento se divulgó, junto con la *Guía de la UPU sobre el comercio electrónico*.

## Proyecto de gestión del riesgo de desastres: fomentar la resiliencia en la región de América Latina

El objeto de este proyecto era fortalecer el papel que desempeñan los servicios postales en la planificación, respuesta y recuperación tras los desastres naturales. Se seleccionaron tres operadores designados para financiar proyectos de gestión de los riesgos de desastres en sus países.

## Proyecto de seguridad: creación de capacidades y sensibilización sobre la responsabilidad compartida en materia de seguridad

El proyecto de seguridad fue concebido para crear capacidad en toda la región y mejorar el proceso de certificación de los operadores designados utilizando las normas del Grupo «Seguridad Postal» de la UPU y del Grupo de Acción para la Seguridad Postal de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP).

A tal efecto, se organizaron dos talleres en la región de América Latina en colaboración con UPAEP, la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, el Servicio de Inspección Postal de Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Aduanas. En total asistieron al taller 48 participantes de Correos y aduanas, en representación de 26 países, que recibieron capacitación sobre la aplicación de las normas de seguridad S58 y S59 de la UPU. La norma S58 se centra principalmente en la seguridad física y personal, mientras que la norma S59 se ocupa de la inspección efectiva del correo. También se realizó un tercer taller, que se desarrolló a distancia. El taller se centró en los revisores, las herramientas, la metodología y los cambios que se introdujeron para posibilitar la certificación de seguridad postal a distancia. Debido a la pandemia de COVID-19, no se realizaron las revisiones en el terreno previstas.

Los resultados del proyecto fueron los siguientes:

**certificación de seguridad UPU/UPAEP otorgada a ocho operadores designados;**

**identificación de expertos en seguridad para la región de América Latina;**

**identificación y capacitación de las personas de contacto en materia de seguridad en cada país;**

creación del equipo de seguridad de América Latina;

mejor entendimiento de las normas de seguridad y del proceso de certificación.

## Las lecciones aprendidas y los desafíos

El proyecto POCE puede considerarse un gran éxito en la región de América Latina en vista de que ha permitido a 17 países avanzar hacia la preparación operativa para el comercio electrónico. Sin embargo, el nivel de preparación difiere de un país a otro en función de los recursos de los operadores designados y de la situación general de cada país.

Gracias a este proyecto, varios operadores designados han conseguido importantes avances respecto a su desempeño en 2016, a saber, Cuba, El Salvador, Honduras (Rep.), Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (Rep. Bolivariana). Además, varios operadores designados han confirmado su condición de líderes regionales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Estos nueve operadores designados son ahora capaces, en mayor o menor medida, de prestar servicios de comercio electrónico de calidad, y la mayoría ya ha puesto en marcha interesantes iniciativas en esta esfera. Dicho esto, en la región en general quedan por resolver ciertos retos relacionados con las normas técnicas y las exigencias de calidad de servicio.

En lo referente al proyecto de diversificación y digitalización, cabe destacar que nueve de los 19 países de la región presentaron ventajas significativas ante los desafíos del proyecto. El progreso de los países en la consecución de los objetivos del proyecto fue diverso, sin embargo, la región tiene un enorme potencial sin explotar en esta materia, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de prestar un mejor servicio a las PYMES.

En cuanto a los demás proyectos, confirmaron la urgente necesidad de que todos los actores del sector postal realicen los cambios necesarios y se adapten a los nuevos desafíos impuestos por la actual revolución tecnológica. De hecho, es imperativo que los gobiernos, los reguladores, los operadores designados y otros actores del sector adapten su marco legislativo y reglamentario, su estrategia de desarrollo y sus procesos y herramientas para poder responder a un entorno cada vez más exigente.

## El papel del Correo en la región de América Latina durante la pandemia de COVID-19

Durante la crisis de la COVID-19, la mayoría de los operadores designados en la región han mostrado una gran cohesión con las autoridades públicas. Entre sus iniciativas se encuentran las siguientes:

**Dominicana (Rep.):** envío gratuito de medicamentos y productos de primera necesidad dentro del país;

**Cuba y Paraguay:** prestación de servicios financieros, como los pagos de la seguridad social;

**Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala:** distribución de alimentos a las comunidades vulnerables y afectadas;

**Brasil, Chile, Costa Rica y Ecuador:** distribución de equipos de protección personal y suministros médicos.

Mediante estas acciones, los actores del sector postal (ministerios, reguladores, operadores públicos y privados) han contribuido significativamente al espíritu de solidaridad iniciado por las autoridades públicas para contener los efectos de la pandemia.

La crisis ha demostrado que la red postal en la región de América Latina, con su densidad, proximidad, diversidad de servicios prestados y fuerte capacidad de adaptación, puede desempeñar un papel vital y dinámico en el desarrollo socioeconómico de los países de la región.

# La evaluación del método de aplicación

## Análisis de las asociaciones regionales

En el marco de la aplicación de la política de cooperación para el desarrollo de la UPU en la región de América Latina, se han fortalecido las asociaciones con la Unión restringida y los actores regionales. La regionalización de las actividades de la UPU a través de los planes de desarrollo regional, que constituyen una verdadera herramienta para la estructuración de las actividades de la UPU en el terreno, permitió garantizar una perfecta coordinación con UPAEP (Unión restringida). Esto tuvo un efecto positivo en las actividades desarrolladas en la región de América Latina gracias a la financiación directa y al apoyo técnico proporcionado por UPAEP para todos los proyectos del plan de desarrollo regional.

Durante la pandemia de COVID-19, la UPU y UPAEP han intercambiado información para supervisar y analizar el impacto de la crisis en los servicios postales de la región.

Durante el ciclo, se realizaron esfuerzos para acercarse a otras organizaciones internacionales—como la CEPAL, el MERCOSUR, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—, con el fin de posicionar al sector postal como catalizador de medidas destinadas a facilitar el comercio, el desarrollo económico y la inclusión social y financiera, además de fomentar la colaboración para alcanzar los ODS. En el próximo ciclo habrá que redoblar los esfuerzos para atraer el interés de estas organizaciones.

## Evaluación de la presencia de la UPU en la región

La ejecución del plan de desarrollo regional durante el periodo 2017–2020 permitió poner en marcha la estrategia postal mundial de la UPU en la región de América Latina. Esto se logró gracias a la excelente ejecución del programa plurianual de actividades en el terreno a cargo

de la Dirección de Desarrollo y Cooperación de la Oficina Internacional, en coordinación con todas las demás direcciones y órganos de la UPU.

La ejecución de estos proyectos tomó en cuenta las prioridades y las especificaciones regionales, gracias a la política de presencia de la UPU en la región y a la excelente colaboración establecida con la unión restringida (UPAEP) y con diversos actores del sector postal. De este modo, se han aunado los esfuerzos de todos los actores de la UPU de forma coherente e integrada, bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo y Cooperación, en favor del desarrollo postal.

## Recomendaciones para el ciclo 2022–2025

La ejecución de los proyectos derivados del plan de desarrollo regional para 2017–2020 ayudó a los países de la región de América Latina a afrontar los desafíos que suponen la preparación para el comercio electrónico, la diversificación de productos y la modernización del marco legislativo y reglamentario del sector postal.

Todos los países de la región son efectivamente conscientes de los desafíos que hay que superar para transformar y adaptar el sector postal. Sin embargo, la mayoría de las veces faltan recursos humanos, materiales, técnicos y financieros porque la mayoría de los países de la región tienen prioridades en materia de salud, educación, seguridad o de otro tipo más urgentes que las del sector postal.

Es precisamente en este contexto que, durante el ciclo 2022–2025, se pondrán en marcha estrategias diversificadas con miras a incluir a los actores no tradicionales del sector postal público y privado en los esfuerzos conjuntos de la UPU y los Países miembros para promover la modernización del sector postal y mejorar el desempeño de los operadores postales.

Todas las actividades de desarrollo del sector postal, desde los aspectos reglamentarios y tecnológicos hasta los operativos, serán objeto de políticas específicas y de inversiones adecuadas para promover un uso diversificado de la red postal, que contribuya al desarrollo económico y social de los Países miembros de la Unión.

CAPÍTULO 4

**EL MARCO DE  
COOPERACIÓN PARA EL  
DESARROLLO DE LA UPU  
PARA 2022–2025**



## EL MARCO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UPU PARA 2022-2025

### Los principios de acción de la UPU para 2022-2025

El plan de desarrollo regional para 2022-2025 toma en cuenta las decisiones del 27º Congreso de la UPU y vela por que la política de cooperación para el desarrollo se incorpore a la Estrategia Postal de Abiyán y sea coherente con ella.

La política de cooperación para el desarrollo de la UPU tiene en cuenta todos los factores que influyen directamente en el sector postal mundial, así como especificidades de los países en desarrollo de las diferentes regiones. A partir de las enseñanzas extraídas globalmente de la ejecución de los proyectos durante el ciclo de Estambul, es evidente que los resultados son más contundentes en los países donde los gobiernos están dispuestos a apoyar el desarrollo del sector postal.

Como parte del sistema de las Naciones Unidas, la UPU debe esforzarse para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el ciclo de Abiyán es muy importante seguir trabajando en total coherencia con los ODS, de modo que se propicie una mayor sinergia con los esfuerzos que ya se están realizando en esta materia en los diferentes países y regiones.

A partir de las lecciones aprendidas en el ciclo de Estambul y de las decisiones del Congreso de Abiyán, la política de cooperación para el desarrollo para el periodo 2022-2025 se articula en torno a los siguientes ocho ejes de desarrollo:

**Eje 1** – Adoptar una estrategia basada en indicadores para el desarrollo postal.

**Eje 2** – Instaurar un nuevo modelo de presencia de la UPU en el terreno que garantice una mayor eficacia y una mayor interacción con los actores regionales.

**Eje 3** – Promover una política de acción ante los gobiernos, buscando el desarrollo del sector postal.

**Eje 4** – Seguir mejorando la cooperación y la asistencia a los operadores designados de los países en desarrollo a fin de reducir las disparidades en el crecimiento del sector postal.

**Eje 5** – Fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular como modelo de apoyo a las acciones de la UPU en el terreno.

**Eje 6** – Fortalecer el enfoque adoptado en favor de los países menos adelantados incorporando acciones en las iniciativas para el desarrollo regionales y nacionales.

**Eje 7** – Seguir desarrollando las capacidades de los recursos humanos como herramienta esencial para el desarrollo.

**Eje 8** – Gestión de los riesgos de catástrofes, continuidad de los servicios y desarrollo postal.

# Los vínculos estratégicos con el programa de desarrollo regional

Las prioridades fijadas por la UPU para el ciclo 2022–2025 están en sintonía tanto con los ODS como con los objetivos de desarrollo de las organizaciones pertinentes de la región, entre las que se encuentran las siguientes:

## Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe

El principal objetivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) es fomentar la cooperación económica entre sus miembros, que incluyen todos los países de América Latina, así como los países del Caribe y otras regiones. Además, este organismo se compromete a promover y apoyar el desarrollo sostenible y el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS entre sus miembros.

Los países miembros de la CEPAL aprobaron la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC), que es una estrategia con miras a 2022 destinada a promover el uso de las tecnologías digitales como instrumentos de desarrollo sostenible. Tiene como misión promover el desarrollo del ecosistema digital en América Latina y el Caribe mediante un proceso de integración y cooperación regional. Entre los objetivos clave del eLAC se encuentran:

infraestructura digital;

transformación digital y economía digital;

gobierno digital;

inclusión digital;

confianza y seguridad digital;

cooperación regional digital;

lucha contra la pandemia y facilitación de la recuperación y reactivación económica.

## Sistema de Integración Centroamericana

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es la organización económico-política de los Estados centroamericanos desde que se renovó su mandato en 1993. Los Estados miembros son Belice, Costa Rica, Dominicana (Rep.), El Salvador, Guatemala, Honduras (Rep.), Nicaragua y Panamá, y también hay observadores regionales y extrarregionales.

El SICA tiene cinco pilares de integración, tres de ellos centrados en el cambio climático, incluida la gestión integral del riesgo; la integración social, con la erradicación de la pobreza y la inclusión productiva/financiera; y la integración económica, con la facilitación del comercio, la logística y las aduanas.

Los presidentes de los Estados miembros de esta organización aprobaron una estrategia digital regional para el desarrollo de la sociedad de la información en el SICA, con especial hincapié en la conectividad, la inclusión digital y la modernización de los servicios a través de las TI.

## Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una iniciativa comercial sudamericana creada en 1991 para promover el libre comercio y la libre circulación de personas y mercancías. Los miembros de pleno derecho son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que los Estados asociados son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En el ámbito de la estructura institucional del MERCOSUR, se creó un grupo asesor especial dentro del Grupo de Trabajo «Comunicaciones» para tratar asuntos postales.

En 2017 y 2019, los Estados miembros aprobaron declaraciones relativas al desarrollo sostenible, que incluyen la promoción y la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, así como la decisión de tomar medidas para combatir el cambio climático.

Uno de los principales objetivos del MERCOSUR es promover el desarrollo del comercio electrónico, en particular prestar apoyo en cuanto a las oportunidades comerciales, el acceso a la conectividad, el crecimiento económico, la armonización de las aduanas, la protección de los datos y la transmisión electrónica transfronteriza. Un segundo objetivo es mejorar la facilitación del comercio para integrar a las empresas, los gobiernos, las aduanas, la seguridad y la tecnología, y así para fomentar el comercio entre sus miembros y con otras regiones.

También se puso en marcha una agenda digital para el desarrollo de la infraestructura digital, la integración digital, la economía digital y el gobierno electrónico.

Dadas las prioridades de las organizaciones regionales latinoamericanas, varios actores han adoptado una serie de metas acordes con las de la UPU y que coinciden con los ODS, tales como las relativas al desarrollo sostenible, el comercio electrónico y los servicios financieros. Asimismo, se están intensificando los esfuerzos conjuntos para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de estos objetivos a medio y largo plazo.

## Asociación Latinoamericana de Integración

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un organismo internacional de ámbito regional. Fue creada en 1980 y actualmente cuenta con 13 países miembros de América Latina. Entre sus objetivos y actividades se encuentran:

facilitación del comercio;

logística;

integración aduanera;

apoyo al desarrollo de las PYME.

# Los principales indicadores de desempeño que impulsan los proyectos prioritarios en América Latina

Para que los proyectos prioritarios de la UPU estén en perfecta armonía con la nueva política de cooperación para el desarrollo, estos deben tener necesariamente un efecto mensurable durante el ciclo cuatrienal y contar con indicadores de desempeño específicos para ello. Los principales indicadores de desempeño se establecen en las propuestas de trabajo del Plan de Actividades de Abiyán y pueden resumirse de la siguiente manera:

### Resultado del pilar estratégico

**PE 1:** cantidad de operadores postales de la región de América Latina que mejoraron su desempeño mediante la aplicación de estrategias y mejoras operativas diversificadas bajo la dirección de la UPU

- PT 1.1.1 Integración de actores del sector privado y de instituciones públicas
- PT 2.1.3 Mejoramiento del desempeño de los operadores designados en materia de distribución

**Resultado del pilar estratégico PE 2:**

cantidad de países en desarrollo en la región de América Latina que, bajo la dirección de la UPU, disminuyeron las diferencias en materia de desarrollo postal a través de políticas focalizadas, mayores inversiones y la promoción de una utilización diversificada de la red postal para el desarrollo socioeconómico

- PT 2.1.1 Políticas postales nacionales e inversión en desarrollo socioeconómico
- PT 3.1.1 Estudios del mercado postal en los países en desarrollo y tendencias regionales

**Resultado del pilar estratégico PE 3:**

cantidad de países en desarrollo de la región de América Latina que, bajo la dirección de la UPU, armonizaron y mejoraron el marco reglamentario aplicable al sector postal

- PT 2.1.2 Armonización de los marcos reglamentarios del sector postal
- PT 3.1.2 Estudios sobre el marco reglamentario nacional y servicios postales

**Resultado del pilar estratégico PE 4:**

cantidad de actores del sector privado y de instituciones públicas que participan en el sector postal a través del marco de cooperación y los servicios de facilitación de la UPU

- PT. 2.1.4 Marcos de cooperación y servicios de facilitación de la UPU

## Los métodos de cooperación

Los métodos de intervención que permiten aplicar la política de cooperación para el desarrollo se basan en los expuestos a continuación.

### Fortalecimiento del enfoque regional

El enfoque regional, aplicado a través de los planes de desarrollo regional, debe seguir fortaleciéndose como herramienta privilegiada para todas las acciones en el terreno destinadas a los países en desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las regiones y los países beneficiarios. Así pues, se seguirá mejorando.

### Mayor regionalización de la presencia de la UPU en el terreno

La presencia en el terreno, como principal factor de la cooperación para el desarrollo, seguirá siendo un método de intervención primordial. Esto será catalizado por la aplicación de un enfoque reforzado con equipos de proyecto, que responda a las necesidades específicas de cada país y a las cuestiones técnicas cada vez más complejas que enfrentan los actores del sector postal.

La presencia de la UPU en el terreno debe modernizarse, mediante la adopción de un marco más flexible capaz de responder a las nuevas necesidades del mercado postal y una mayor participación de los actores que ya trabajan en las diferentes regiones. Este nuevo enfoque dinamizará las actividades de la UPU y permitirá una mayor descentralización de las actividades de la UPU en el terreno.

El nuevo sistema por el que se rige la presencia de la UPU en el terreno reforzará el enfoque regional, a través de una mayor proximidad con los países, los actores regionales y los diferentes actores del sector postal.

## Enfoque de gestión de proyectos en el desarrollo de las actividades de la UPU en el terreno

El carácter transversal de los distintos proyectos de la UPU en el terreno exige una coordinación más centralizada, a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de intervención y evitar la superposición de proyectos y la dispersión de recursos. Para ello, la aplicación del enfoque de gestión de proyectos a las acciones emprendidas por la UPU en las diferentes regiones garantizará que estas acciones se desarrollen de manera más coherente, con la supervisión de todos los procesos de gestión desde el inicio del proyecto hasta su finalización. Esto permite la aplicación de un método de intervención totalmente estructurado para todos los actores de la UPU que trabajan en el terreno.

## Cooperación Sur-Sur y triangular

La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular también constituyen un método de intervención en el marco de la política de cooperación para el desarrollo, y deberían servir para reforzar las actividades de la UPU y apoyar los esfuerzos nacionales y regionales de desarrollo. Este método de cooperación contribuirá a fortalecer las capacidades institucionales y técnicas, y a mejorar el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países en desarrollo. La UPU adoptará un papel proactivo y precursor en la promoción de este enfoque, con el fin de reducir los costos de ejecución de los proyectos de cooperación para el desarrollo a través de formas innovadoras de cooperación con los países del Sur Global.

El objetivo es aumentar la participación de los países del Norte Global para encontrar soluciones para los países del Sur en un marco de cooperación triangular, y vincular los resultados de los proyectos a las prioridades nacionales y regionales y a los ODS, con el fin de obtener el apoyo de la comunidad internacional y de la sociedad civil en general.

También se pretende sacar provecho de la cooperación y de los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular que ya existen en otras organizaciones regionales, como la CEPAL y el SICA.

## Los mecanismos de financiación y movilización de recursos

Para la ejecución de los proyectos del Plan de Actividades de Abiyán, las estimaciones de los costos indican que los recursos financieros destinados a la cooperación para el desarrollo, si se mantienen al mismo nivel que durante el ciclo 2017–2020, no serán suficientes salvo que se modernice el modelo de la presencia en el terreno y se diversifiquen los mecanismos y las fuentes de financiación. En este sentido, se considerarán las siguientes seis fuentes de financiación:

**Presupuesto de cooperación para el desarrollo de la UPU.** Actualmente, la principal fuente de financiación de las acciones de cooperación proviene de la política de cooperación para el desarrollo y del Plan de Actividades de Abiyán. Los proyectos para el próximo ciclo deberán ajustarse a estos para garantizar un uso óptimo de los fondos existentes.

**Contribuciones voluntarias.** El aumento de las contribuciones voluntarias (a través de los fondos especiales) también contribuiría a consolidar las actividades de cooperación para el desarrollo de la UPU. Esta fuente necesita de una estrategia de acercamiento a los Países miembros para conocer su nivel de desarrollo y así poder presentar solicitudes de contribución sólidas para proyectos e iniciativas específicas que permitan reforzar el presupuesto para la cooperación.

**Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio.** Esta fuente de financiamiento será promovida entre los países de América Latina, y los países recibirán asistencia para la presentación de proyectos del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio, con el fin de ayudarlos a utilizar mejor los fondos asignados o poner en marcha proyectos subregionales/regionales o del fondo común. También podrían llevarse a cabo actividades de capacitación a través del mecanismo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio.

**Contribuciones nacionales (ministerios, reguladores u operadores designados que se benefician de los proyectos).** Un aspecto clave en los resultados de la cooperación es que el país adopte los proyectos o las acciones como propios. Para ello, se buscarán contribuciones financieras de los Países miembros beneficiarios, teniendo en cuenta la situación individual de cada país.

**Contribuciones de los socios tradicionales (Unión restringida, etc.).** En la región de América Latina, se ha forjado una estrecha asociación con la UPAEP durante los ciclos anteriores. En este ciclo de cooperación, la UPAEP volverá a participar en las actividades de cooperación regional de la UPU. Se realizarán esfuerzos adicionales para llegar a otros actores regionales clave como posibles contribuyentes.

### **Mobilización de nuevos recursos.**

El desarrollo del sector postal se presentará como un medio para el crecimiento económico, la integración social/financiera, la mitigación del cambio climático y la transformación digital, a fin de promover la movilización de recursos entre otros actores, como los bancos regionales y las organizaciones internacionales, junto con las asociaciones público-privadas.

## Conclusión

La UPU trabajará con sus Países miembros en la región durante el ciclo 2022–2025 para fortalecer los acuerdos, consolidar las alianzas y los esfuerzos conjuntos con los organismos regionales y otras organizaciones (agencias de la ONU, la unión restringida, instituciones financieras y de desarrollo regionales, etc.), con el fin de optimizar la contribución del sector postal al desarrollo socioeconómico y al alcance de los ODS de la ONU en la región de América Latina.





**UNIÓN POSTAL UNIVERSAL**

Oficina internacional  
Weltpoststrasse 4  
3015 BERNA  
SUIZA

Tel: +41 31 350 31 11  
Correo electrónico: [info@upu.int](mailto:info@upu.int)