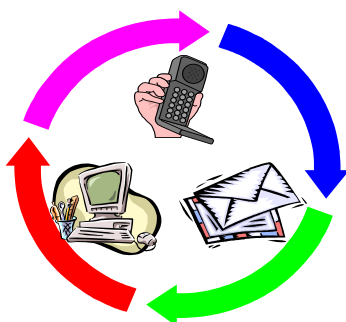


# **Diagnóstico preliminar del sector postal del Perú**

**Preparado para la  
Secretaría de Comunicaciones  
Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

***Versión final***

**Presentado por  
Juan B. Ianni  
Especialista en política postal**



1 de setiembre de 2004

---

## Índice

<b>Capítulo 1 – El mundo postal de hoy: el reto de modernizar los mercados y las instituciones postales .....</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo 2 – Propósito del diagnóstico preliminar .....</b>	<b>6</b>
2.1 Antecedentes	
2.2 Metodología del diagnóstico.....	
<b>Capítulo 3 – El Servicio Postal Universal en el Perú .....</b>	<b>8</b>
3.1 Definición de servicio universal	
3.2 Los servicios universales prestados	
3.3 Condiciones del servicio universal	
3.4 Precios	
3.5 Financiamiento del servicio universal	
3.6 Desempeño y viabilidad del Prestador del Servicio Universal (PSU)	
3.7 Conclusiones respecto del servicio universal	
3.8 Recomendaciones respecto del servicio universal	
<b>Capítulo 4 – Marco legal y regulatorio para el sector postal del Perú .....</b>	<b>20</b>
4.1 Antecedentes	
4.2 Decreto Legislativo N° 685 – Declaran el servicio postal de necesidad y utilidad pública y de preferente interés social	
4.3 Decreto Supremo N° 032-93-TCC – Reglamento de servicios y concesiones postales	
4.4 Conclusiones respecto del marco legal y regulatorio	
4.5 Recomendaciones respecto del marco legal y regulatorio	
<b>Capítulo 5 – Estructura del mercado postal en el Perú.....</b>	<b>27</b>
5.1 Antecedentes	
5.2 Demanda de mercado	
5.3 Oferta del mercado postal regulado	
5.4 Oferta del mercado postal no regulado (informal)	
5.5 Desarrollo del sector postal en comparación al desarrollo de otros medios de comunicación	
5.6 Conclusiones respecto de la estructura del mercado postal	
5.7 Recomendaciones respecto de la estructura del mercado postal	
<b>Anexos</b>	
1 Guía detallada de las principales materias de la ley .....	34
2 Modelo para definir la política del sector de correos .....	36
3 Modelo para la política del sector postal en el Perú.....	39
4 Contraste de la efectividad del regulador con patrones de comparación (benchmarking) .....	42
5 Plan de acción sugerido para un Programa de Reforma Postal en el Perú (Senda Crítica) .....	43

---

## Capítulo 1 – El mundo postal de hoy: el reto de modernizar el mercado y las instituciones postales

Se reconoce desde hace tiempo que los servicios postales proporcionan una red de comunicaciones esencial que sirve de apoyo al desarrollo nacional y al crecimiento económico. En muchos países, los servicios postales constituyen el sistema de comunicaciones más comprehensivo que existe, al vincular todos los segmentos geográficos y económicos del país. Los servicios postales son sistemas de comunicación comprehensivos que “enlazan” a las naciones al conectar a los ciudadanos de todos los países con un solo territorio postal.

Al mismo tiempo, un mercado postal eficiente puede ser un soporte para el crecimiento de una amplia variedad de sectores de negocio, al incrementar la competitividad general mediante la reducción de los costos de comunicación y el incremento en las opciones de comunicación. Por el contrario, son significativos los costos que implica un mercado postal que funciona inadecuadamente, con precios artificialmente altos, una calidad de servicio baja, restricciones y demoras en los flujos de dinero en efectivo y dificultades para el desplazamiento de bienes e información en forma rápida y segura. Si bien la ineficiencia de estos sistemas impacta más agudamente al sector financiero, a las empresas de servicio público, al comercio minorista y a las agencias gubernamentales, la ausencia de comunicaciones físicas viables puede tener un efecto adverso en todos los sectores de la sociedad y de la economía.

Los gobiernos reconocen que tienen la obligación de asegurar un nivel básico de comunicaciones, incluyendo servicios postales que sean universalmente accesibles en términos de precio, disponibilidad de servicio y confiabilidad. Durante más de un siglo, se asumía que la mejor forma de asegurar un servicio postal así era designando un “prestador de servicio universal (PSU)” para brindar el servicios universal obligatorio (USO). A cambio, el PSU típicamente (pero no siempre) recibía derechos exclusivos sobre una porción del mercado general de correos o, como mínimo, sobre el correo de cartas hasta cierto peso máximo. Raramente se calculaba el costo real de prestar un nivel comprehensivo de cobertura. Este costo era, por lo general, financiado por el fisco. Al mismo tiempo, la estructura de redes de operadores públicos, los procesos de trabajo y la perspectiva corporativa se basaban en brindar un beneficio social a los ciudadanos del país y, a través de las asociaciones postales forjados a través de la Unión Postal Universal (UPU), a los ciudadanos del resto del mundo. Había poco incentivo para que la prestación de estos servicios se basara en costos o estrategias competitivas.

Sin embargo, en los últimos 15 años este modelo optimista de asociaciones postales a nivel mundial ha estado sometido a presiones tremendas debido a la globalización, la desregulación y el crecimiento explosivo de las comunicaciones digitales. Como resultado, los cambios que se han producido en la estructura de la industria postal en tiempos recientes han sido más radicales que en cualquier otro sector de servicios públicos. Debido, principalmente, al crecimiento del correo electrónico y del Internet, la naturaleza del correo enviado por medio del sistema postal también ha cambiado significativamente. La sustitución por otros medios ha generado un estancamiento en el volumen de cartas escritas, mientras que ha aumentado el volumen de materia impresa (principalmente avisos publicitarios y periódicos) y de parcelas. Además, la base de clientela de correo ha pasado de ser una dominada primordialmente por mensajes de un individuo a otro, a una que parte principalmente de empresas. El resultado es el siguiente modelo, válido tanto para países en desarrollo como industrializados.

<b>E a E</b> 30%	<b>E a I</b> 70%
<b>I a E</b> 95%	<b>I a I</b> 5%

Mercados postales cambiantes, una competencia cada vez mayor y un impulso creciente de mejorar el funcionamiento de los sectores de servicios públicos, incluyendo el sector postal, llevaron a muchos gobiernos a implementar programas de apertura o liberalización del mercado postal y a incrementar la participación del sector privado en esos mercados. En Europa, esta meta se centró en un proceso muy estructurado, basado en una reducción gradual en las vallas de protección a las áreas reservadas. Simultáneamente, se incrementaba el nivel de estandarización de los precios y la calidad del servicio en toda la Comunidad Europea. Desde que se dio la Directiva Postal de la Comunidad Europea de 1997, se ha continuado y evaluado este proceso en forma continua, teniendo como meta una liberalización total para 2009.

En los países en vías de desarrollo, el proceso de apertura del mercado postal no ha sido tan fácil. Uno de los efectos de una competencia cada vez mayor ha sido un deterioro general en el funcionamiento de muchos PSUs. La razón principal es que las estructuras institucionales y operativas de estos operadores están basadas en servir al segmento individuo a individuo (I a I) en vez de a los segmentos empresariales (E a E, E a I, I a E) que son los de crecimiento más rápido. La persistencia durante muchos años de volúmenes cada vez menores atendidos por una red de tamaño y costos fijos ha llevado a un ciclo de costos unitarios cada vez más altos, una inversión decreciente, un desempeño y nivel de calidad más deficiente y un descenso en la confianza de los clientes. En algunos países, este desmejoramiento continuo ha sido exacerbado por una migración creciente del correo empresarial a operadores postales privados con o sin licencia. Dado que estos operadores no tienen que cargar con la prestación de un servicio universal obligatorio, tienen libertad para dirigirse hacia los “nichos” empresariales que son los más rentables del mercado postal, lo cual reduce aún más la posibilidad de que el PSU pueda lograr una situación financiera equilibrada.

Sin embargo, algunos gobiernos de países en desarrollo han implementado programas de reforma postal ambiciosos para mejorar el funcionamiento operativo y financiero de sus PSU. Al mismo tiempo, están creando el marco legal y regulador necesario para asegurar una competencia productiva y un incremento de la participación del sector privado en el mercado postal. Una estrategia ha consistido en “comercializar” al operador público, transformando su estatus institucional y aumentando las exigencias de rendición de cuentas (*accountability*) en el manejo financiero y operativo. La comercialización, si se diseña e implementa apropiadamente, puede mejorar rápidamente la capacidad del operador de prestar servicios universales eficientemente en un mercado postal crecientemente libre y abierto. La comercialización del PSU se ha basado, por lo general, en dos aspectos, separados pero relacionados entre sí, de reestructuración institucional:

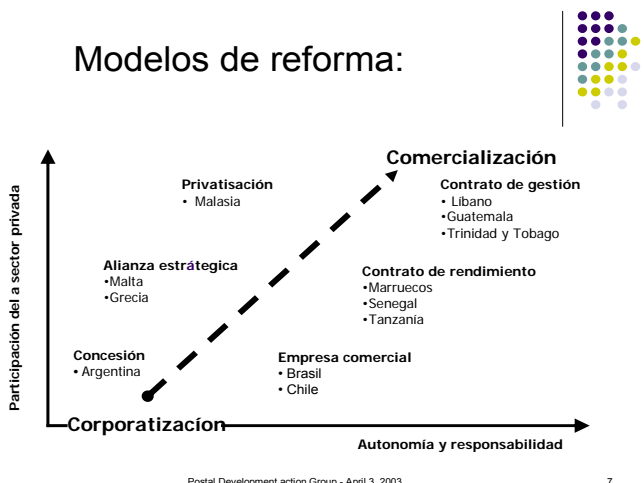
- el buen gobierno del operador público en términos de niveles de autonomía gerencial y de rendición de cuentas; y
- la propiedad del operador público y el nivel de participación del sector privado en su gerencia y operaciones.

En cualquiera de los dos casos, esta transformación institucional de una agencia gubernamental a una empresa competitiva tiene implicancias significativas para la

prioridad relativa que se da a las metas sociales (e.g. servicio universal) sobre los imperativos propios de un negocio (e.g. reducción de costos y generación de ingresos). Sin embargo, las metas – que se apoyan mutuamente - de reducir los costos en la prestación del servicio universal y de aumentar el apoyo que brinda al crecimiento económico y la competitividad, son incentivos poderosos para la comercialización.

Las reformas también han generado innovaciones en algunos mercados, tales como agregar valor a la infraestructura postal a través de la incorporación de redes bancarias y del Internet. Extender estas redes mediante el sistema postal permite acceder a nuevos segmentos de la población antes ignorados por las instituciones financieras y comerciales. Además, cuando se coordina con capacidades logísticas (por ejemplo, en Brasil) la combinación de capacidades de redes resultante puede proporcionar canales de exportación confiables para un amplio rango de pequeñas y micro-empresas.

La reforma del sector postal y la comercialización de operadores públicos han generado una gran variedad de formatos institucionales postales incluyendo concesiones, contratos de gerencia, alianzas estratégicas y privatizaciones parciales o totales (ver Figura 1). Si bien cada uno de estos modelos tiene sus fortalezas y sus debilidades, todos requieren un regulador postal fuerte y un marco legal sólido para tener éxito. De hecho, incrementar la comercialización del operador y ampliar la apertura de mercado requiere de una mayor regulación para ser efectivo. No se puede minimizar la importancia del rol del regulador en asegurar que las obligaciones del servicio universal se cumplan y que las porciones competitivas del mercado postal alienten la competencia, la participación del sector privado y la innovación. Modelos de regulación como los que se observan en Tanzania y Uruguay demuestran que incluso los mercados con barreras a la entrada bajas y sectores privados grandes pueden ser regulados de manera justa y eficiente.



Un elemento esencial en asegurar la competitividad y productividad en cualquier economía es tener sistemas de comunicación física, como los servicios postales, que sean eficientes. Esto es particularmente cierto para economías que buscan desarrollar productos, servicios e industrias nuevos. Prestar estos servicios postales de forma eficiente en una industria crecientemente competitiva será un reto muy grande en los próximos años. Si bien la modernización del sector postal ha ido más lenta que la del sector de telecomunicaciones y de otros servicios públicos, un número creciente de accionistas y personas con intereses en el sector postal está implementando programas comprensivos de reforma basados en una mayor participación del sector

---

privado y una mayor rendición de cuentas en el sector público. Estos programas están empezando a dar resultados en términos de una mayor eficiencia y productividad en el mercado postal.

---

## Capítulo 2 – Propósito del diagnóstico preliminar

### 2.1 Antecedentes

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del gobierno del Perú ha puesto en marcha un programa de reforma postal para mejorar la eficiencia de los servicios postales universales y la competitividad y productividad del mercado postal en general. La reforma tiene como objetivo desarrollar el sector postal de manera que sea un agente efectivo en mejorar el nivel económico y la competitividad global del Perú. En lo posible, se considerará la participación del sector privado y la competencia efectiva como claves para alcanzar los objetivos de la reforma. El primer paso en la reforma postal consiste en desarrollar una política integral del sector postal, basada en un diagnóstico de la estructura postal actual (tanto pública como privada) en el Perú y en el diseño de las estrategias y metas necesarias para mejorar su productividad. La política sectorial, a su vez, servirá de guía para el establecimiento de un nuevo marco regulador y legal postal que servirá de soporte al logro de estos objetivos de política. Empezar el proceso de reforma con un diagnóstico detallado del mercado y del marco regulador es una forma efectiva de asegurar que las decisiones de política se basen en un entendimiento cabal de la situación actual del mercado postal en el Perú y el potencial para incrementar su producción.

### 2.2 Metodología del diagnóstico

En concordancia con los términos de referencia del Consultor, este diagnóstico preliminar presenta algunas observaciones iniciales respecto de la situación postal actual en el Perú en tres áreas: el nivel de servicio postal universal que se presta actualmente, lo adecuado del marco legal y regulador del sector postal y la estructura global del mercado postal. Tomará en cuenta como insumo los resultados provenientes de un estudio integral del mercado postal del Perú a ser completado dentro de los próximos tres meses. Basado en las observaciones citadas antes, este diagnóstico preliminar también identificará algunas de las áreas claves que deben ser consideradas al definir una política sectorial y presentará algunas sugerencias respecto de cómo tratar estas áreas claves, basadas en otras reformas postales y en las mejores prácticas industriales. Como punto de partida, es importante considerar que el mercado postal del Perú ha estado totalmente abierto a la competencia desde 1993; este diagnóstico se centrará, en parte, en evaluar el resultado de estos diez años de liberalización total del mercado.

La metodología se basará en comparar tendencias de funcionamiento del mercado y desempeño del operador postal en el Perú con indicadores similares:

- de otros países equivalentes en términos de desarrollo económico, similitudes regionales y parámetros geográficos parecidos,
- con estándares UPU e industriales postales, siempre que sea aplicable;
- en términos de determinación de precios con indicadores similares para otros commodities y servicios básicos; y
- respecto del desarrollo de otros medios de comunicación.

Este método ayudará a contestar algunas preguntas básicas como, por ejemplo, si el sector postal en el Perú se encuentra actualmente en un nivel subdesarrollado y cómo se puede enfrentar esta situación. Se reconoce que, dada la gran participación del sector privado en el mercado postal en el Perú, podría no ser posible desarrollar una imagen integral de la situación postal antes de que se complete el estudio de mercado. Sin embargo, la cuantiosa información proporcionada al consultor respecto del sector postal así como la disposición de los involucrados en la actividad postal en compartir

---

información e ideas brinda una base sólida para algunas conclusiones preliminares. El consultor pudo compartir algunas ideas generales sobre acontecimientos y desarrollos recientes en el sector postal en un Foro de Modernización Postal auspiciado por el MTC y la Unión Postal de las Américas, España y Portugal - UPAEP (Postal Union of the Americas, Spain, and Portugal – PUASP) en Lima al inicio de esta misión. El consultor desea expresar su agradecimiento al viceministro y al equipo del MTC y de SERPOST S.A. por su disposición a intercambiar ideas y, en general, su disponibilidad y acceso.

## Capítulo 3 - El Servicio Postal Universal en el Perú

### 3.1 Definición de servicio universal

Uno de los objetivos claves de este diagnóstico es evaluar el nivel actual de los servicios postales universales disponibles para la población del Perú. Al firmar las Actas de la UPU, los gobiernos miembros acuerdan prestar un nivel aceptable de servicio universal a lo largo de su territorio. En el pasado, no se consideraba necesario definir esta responsabilidad en detalle. Sin embargo, ante la competencia creciente y la globalización, la UPU ahora considera que es crítico definir el servicio universal en más detalle.

Existen tres áreas claves para la determinación del nivel de servicio universal:

- los *servicios* a ser considerados como parte del servicio universal en todo el territorio nacional;
- las *condiciones* bajo las cuales se han de ofrecer estos servicios;
- el *financiamiento* de la obligación de servicio universal (OSU).

El capítulo 4 discute en más detalle el marco legal y regulador a que se sujetan los servicios universales; por el momento basta tomar en cuenta que, típicamente, la ley postal nacional y los reglamentos suplementarios definen al servicio universal y asignan un prestador de servicio universal (PSU) y un regulador para asegurar que se cumpla con la obligación. La legislación postal del Perú reconoce que existe una obligación de prestar un nivel universal de servicio *en todo el país* y designa a SERPOST como la entidad responsable de cumplir con esta obligación, *pero no especifica los servicios cubiertos por la OSU ni las condiciones para su cumplimiento*.

### 3.2 Los servicios universales prestados

Los servicios normalmente cubiertos por la OSU han sido definidos en varias Actas de la UPU, incluyendo las del congreso más reciente en Beijing. A éstos, se agregan otros servicios postales que muchos países eligen definir como obligatorios.

	<b>SERVICIOS DEL SPU</b>
<b>Oferta mínima de servicios del SPU</b>	<b>Servicios Postales básicos (Art. 10 Convenio UPU)</b>  <u>Envíos de correspondencia</u> -Cartas y tarjetas 2 kgs -Impresos hasta 5 kgs -Pequeños paquetes hasta 2 kgs -Envíos para invidentes o ecogramas hasta 7 kgs  <u>Encomiendas</u> -Encomiendas o paquetes postales hasta 20 kgs
<b>Oferta adicional de servicios opcional</b>	<u>Otros servicios postales</u>  <u>Servicios financieros postales</u> -Pagos a y de terceros -Transferencias, remesas, giros, etc. <u>Ahorros, etc.</u>

---

SERPOST sí presta los servicios mínimos especificados en el artículo 10 de la Convención de la UPU y algunos de los servicios adicionales especificados bajo servicios financieros. Los operadores privados ofrecen servicios similares, aunque no tienen una obligación de ofrecerlos a nivel nacional. Los operadores privados tienen una presencia particularmente importante en las áreas de servicios financieros (remesas) y con frecuencia ofrecen una gama amplia de servicios no postales relacionados a actividades industriales (por ejemplo, imprenta, ensobrado, logística, etc.). Por tanto, se puede afirmar que se prestan los servicios postales universales básicos, aún cuando éstos no están definidos dentro de la ley postal.

### 3.3 Condiciones del servicio universal

**Determinación de las condiciones.** Si bien la UPU ha definido cuáles servicios universales se prestarán, se ha dejado a los gobiernos individuales definir las condiciones bajo las cuales serán prestados. Sin embargo, es claro que, para que opere en forma efectiva el intercambio internacional de correo, es altamente deseable que exista alguna medida de estandarización de estas condiciones a nivel mundial. Por consiguiente, las Actas especifican que los servicios universales deberán ser ofrecidos de una manera permanente, con un nivel aceptable de calidad y a precios accesibles a lo largo del territorio (precios uniformes a nivel nacional). Más específicamente, la mejor manera de medir el acceso a un nivel eficiente de servicios universales es en términos de:

#### **Acceso:**

- “cobertura” incluyendo el número de oficinas o “puntos de atención” disponibles para los clientes y de buzones de recolección postal en donde podrá ser depositada la correspondencia.

#### **Calidad de servicio:**

- centros de clasificación (procesamiento)
- sistemas de transporte y reparto
- (tiempos de tránsito) y seguridad del correo
- disponibilidad de sistemas de retroalimentación (de las opiniones) de los clientes

#### **Precio**

**Cobertura.** A junio 2004, SERPOST prestaba acceso a sus servicios a través de 173 oficinas propias y 1 619 oficinas postales tercerizadas (franquicias). La cobertura que brinda esta red de 1 792 establecimientos en total compara favorablemente con la red de acceso de las redes postales de países comparables al Perú (ver Gráfico 3.3). Esta cobertura representa un incremento de 86% en el número de oficinas disponibles respecto de 1998 y una reducción a 86% en la superficie media cubierta por oficina y a 81% en el número promedio de habitantes servidos por oficina<sup>1</sup>. Además, a octubre 2003, los operadores privados proporcionaban 1 596 “puntos de atención” adicionales. El total combinado de 3 385 nuevamente compara en forma favorable con otros países del sondeo, si bien las comparaciones son difíciles puesto que no existen cifras disponibles de puntos de venta de los operadores privados en otros países. En cuanto a los puntos de recolección (en donde el correo puede ser depositado), SERPOST reportó 1 385 puntos en 2002, un incremento de 140% en cinco años. Se puede

---

<sup>1</sup> Fuente: DGSP.

---

asumir, además, que se pueden depositar artículos de correo en los 1 596 puntos de venta de los operadores privados.

En términos generales, la red minorista y de reparto de SERPOST parece prestar una cobertura suficiente, en particular si se considera que los volúmenes actuales que maneja esta red (menos de un envío por persona por año) es extremadamente bajo. Hay, sin embargo, varias salvedades. En primer lugar, no es claro cuántas de las oficinas tercerizadas ofrecen una gama completa de servicios postales, ni el horario ni frecuencia con que se brinda estos servicios. En segundo lugar, más del 35% del total de oficinas de los operadores públicos y privados se encuentra en Lima. Si bien esta cifra está más o menos en línea con el porcentaje de la población representado por Lima (y aún más en línea con la participación de Lima en la actividad económica), no demuestra un nivel adecuado de servicio universal a través de todo el país.

Además, si bien existe una gran cantidad de operadores privados, la mayoría de los que operan fuera de Lima sólo cuenta con oficinas en las ciudades más grandes de cada provincia; SERPOST tiene de lejos la red de servicio más extendida en el Perú. Finalmente, si bien la existencia de oficinas de operadores privados demuestra cierto nivel de actividad postal, estas oficinas no contribuyen necesariamente a una cobertura general de servicio universal puesto que las redes de los operadores privados no están necesariamente conectadas entre sí, ni con la red de SERPOST.

**Capacidad y procedimientos de procesamiento del correo.** SERPOST tiene un solo centro de clasificación, ubicado en Lima, que realiza toda la clasificación primaria y secundaria del correo de recepción y expedición. La clasificación final a las rutas secuenciadas se realiza en las oficinas locales en Lima u otros distritos. Este sistema administra todo envío, sea interno o de recepción o expedición internacional. Dado el bajo volumen de correo que ingresa actualmente a la red de SERPOST, este enfoque es adecuado, si bien obliga a que el correo sea clasificado tres o a hasta cuatro veces antes de su reparto final. Sin embargo, a pesar de la gran capacidad del centro de clasificación central, sería muy difícil para SERPOST manejar volúmenes más grandes con sus procedimientos actuales.

El estudio integral de mercado proporcionará más información respecto de la capacidad de procesamiento de los operadores privados. Sin embargo, discusiones efectuadas con reguladores postales han indicado que los operadores privados más grandes cuentan con instalaciones y procedimientos de procesamiento relativamente sofisticados, particularmente en el caso de productos postales de expedición internacional y courier. La infraestructura global de procesamiento y reparto es muy fragmentada, lo cual hace difícil alcanzar economías de escala o introducir tecnologías postales modernas (como, por ejemplo, la automatización) que podrían reducir los costos de procesamiento e incrementar la calidad y la precisión del procesamiento del correo.

**Sistemas de transporte y reparto.** SERPOST tiene una flota limitada de vehículos, concentrada en Lima. Por consiguiente, subcontrata la mayor parte de sus requerimientos de transporte fuera de Lima. Según un sondeo realizado por la DGSP, los operadores privados contaban en 2002 con 3 372 vehículos, aunque es probable que el número real sea más alto puesto que no todos los operadores respondieron al sondeo. El 57% de estos vehículos consistían de motocicletas y bicicletas, lo cual indica que probablemente fueran usadas principalmente para el reparto de correo. El Perú tiene un sistema de direcciones relativamente completo y un alto grado de urbanización (72%), lo cual permite un nivel alto de reparto directo a residencias. Sin embargo, SERPOST señaló que a febrero 2003 sólo *524 de sus empleados eran*

---

*carteros* (alrededor de 1 para cada 51 800 habitantes<sup>2</sup>). Sin embargo, según estadísticas de la UPU, un 74% de la población recibe correo en su residencia (alrededor de 6% mediante apartados postales), lo cual es evidentemente incorrecto.

Según el sondeo de 2002, los operadores privados emplearon a 9 764 personas. Asumiendo que un alto porcentaje de ellas, tal vez las dos-terceras partes, estuviera dedicado a funciones de reparto, aún representaría sólo unos 6 450 individuos, lo cual, junto con los 524 de SERPOST, totalizaría sólo 6 973 agentes de reparto para las redes tanto pública como privadas, para atender a 27 millones de habitantes. Sin embargo, al igual que en el caso de puntos de venta de los operadores privados, los agentes de reparto privados sólo funcionan dentro de su propia red y no se puede asumir que presten el gama completo de servicios. A estos números totales de agentes de reparte deben agregarse un aproximadamente 10% del volumen total de correo que se reparte a través de canales de distribución “informales” como, por ejemplo, el transporte público interprovincial y otras empresas de transporte, así como una cantidad indefinida de correo “auto-repartido” vía sistemas de reparto propios que tienen algunas empresas de servicio público y otras empresas grandes. En resumen, sin embargo, es claro que el sistema de distribución del correo del Perú no es suficiente para prestar servicios postales universales en un país con su nivel de población, nivel de desarrollo económico y características geográficas.

**Calidad de servicio y seguridad.** SERPOST afirma que se adhiere a los lineamientos de la UPU en cuanto a los estándares de calidad de servicio y de seguridad, si bien esto no es posible de verificar. Los operadores privados, por su parte, no realizan mediciones continuas de calidad de servicio que sean transmitidas al regulador. Observaciones de los procedimientos de procesamiento de SERPOST y discusiones con la DGSP indican que, además de las cartas registradas, existe una cantidad extremadamente alta de solicitudes de “prueba de entrega” para el envío de cartas. Esto demuestra no sólo que el correo no estaría siendo repartido con prontitud, sino también que muchos clientes están dispuestos a pagar una tarifa adicional simplemente para asegurar que efectivamente se realice la entrega. Además, el hecho de que los clientes estén dispuestos a pagar a transportadores informales de correo una cantidad cuatro a cinco veces mayor a la tarifa ya alta de 1,4 nuevos soles para asegurar la entrega de su envío al día siguiente demuestra una falta de confianza tanto en el PSU como en los operadores privados.

### **3.4 Precios**

El costo básico para una el envío de una carta simple de 20 gramos es de 1,50 nuevos soles (US\$0,44). Este ha sido el precio desde que se estableció SERPOST. Esta tarifa es descrita como una “tarifa social” y es uniforme en todo el país. El cuadro 3.4a presenta el precio promedio para cartas de 20 gramos en países con un PBI cercano al del Perú y con retos de cobertura geográfica similares. Es evidente que algunas de las tarifas de países comparables están subsidiadas. Sin embargo, el cuadro 3.4b muestra que la tarifa en el Perú es alta también en comparación con otros bienes y servicios básicos en el país.

---

<sup>2</sup> No existe evidencia de que el reparto esté parcialmente subcontratado a terceros.

**Cuadro 3.4a – Comparación de tarifas**

<b>Country</b> <i>Avg. GDP-\$ (5 025)</i>	<b>Letter tariff</b> <b>(\$USD)</b> <i>(Up to 20 grams)</i>
Algeria	0.07
Ukraine	0.09
Paraguay	0.12
Venezuela	0.16
Swaziland	0.16
Bulgaria	0.28
Morocco	0.29
Colombia	0.37
Perú	0.44
<b>Others</b>	
Brazil	0.17
Chile	0.29
Mexico	0.52
Source: www.postalrates.info	July-2004

**Cuadro 3.4b – Comparación de precios de productos y servicios básicos**

<b>Service or Commodity</b>	<b>Price</b> <b>(New Soles)</b>
Telephone call (local)	1.00
30 minutes Internet access	1.00
Bus fare (local)	1.19
1 kg of rice	2.46
1 kg sugar	2.29
1 kg potatoes	0.97
1 Liter of milk	2.43
1 kg of orange juice	1.02
Source INEI	July-2004

La reducción en los volúmenes y en el ingreso operativo de SERPOST en los últimos diez años es resultado, en parte, de precios predatorios que surgieron con la liberalización total del mercado. Sin embargo, es igualmente claro que el bajo uso de la red del PSU se debe, en parte, a los precios muy altos que imponen precios para sus servicios básicos. Además, observaciones a los procedimientos de procesamiento de SERPOST muestran que un individuo puede llegar a pagar hasta diez veces más por un envío que lo que pagan empresas que envían correo al por mayor en cantidades de 50 ó más piezas de correo, sin que exista ninguna reducción en costos unitarios para SERPOST (y sin un procedimiento estandarizado para la aplicación de estos descuentos). El estudio de mercado integral informará en más detalle respecto de los precios cobrados por los operadores privados, pero es de suponer que el gran número de operadores privados y su participación dominante en el mercado (75%) es una indicación de que sus precios son extremadamente competitivos.

### 3.5 Financiamiento del servicio universal

Existen tres métodos básicos para financiar el servicio postal universal:

- otorgar una área reservada sólo para el PSU, que genere suficiente ingreso excedente como para cubrir las pérdidas de los segmentos no rentables del servicio universal obligatorio;
- subsidios gubernamentales directos que cubran las pérdidas generadas por el SUO;
- un fondo de servicio universal, el cual puede ser financiado de ingresos provenientes de las licencias (incluyendo la licencia otorgada al PSU) y otras cargas aplicadas a los operadores privados y otras fuentes.

Es también posible usar una combinación de estos métodos para financiar el SUO. La elección de un método particular dependerá hasta cierto punto, del mercado postal y la

---

estructura reguladora, así como del formato institucional del PSU de cada país. Sin embargo, el paso crítico inicial consiste en que el gobierno decida las condiciones del servicio universal que está dispuesto a prestar. Estas decisiones tienen un impacto significativo en términos del apoyo requerido; *por tanto, se debe determinar y evaluar el costo potencial de niveles alternativos de servicio universal a la luz de la demanda tanto real como potencial.*

La decisión en 1993 de liberalizar completamente los servicios postales en el Perú no tomó en cuenta la necesidad de definir un nivel aceptable de servicios universales ni el método para financiar estos servicios. Hoy, el método de financiar el SUO consiste sencillamente en aprobar y/o modificar el presupuesto operativo de SERPOST anualmente. Este presupuesto operativo no tiene relación ni con el costo de prestar el servicio universal (la responsabilidad principal de SERPOST) ni con los precios cobrados. Además, a pesar de que sus ingresos operativos han caído en los últimos diez años, por lo general SERPOST ha logrado mantenerse financieramente en equilibrio, lo cual refleja recortes significativos en sus costos pero también en los servicios que presta.

### 3.6 Desempeño y viabilidad del Prestador del Servicio Universal (PSU)

**Formato institucional del PSU.** El mercado postal del Perú se liberalizó completamente en 1993. En ese año, la obligación de prestar el servicio postal universal en concordancia con acuerdos postales internacionales fue asignada a la recientemente establecido SERPOST S.A. De acuerdo con la declaración de propósito de SERPOST:

*SERPOST S.A. es una persona jurídica de derecho privado organizada de acuerdo a la Ley de Actividad Empresarial del Estado y a la Ley General de Sociedades, cuya actividad principal es la prestación de los servicios postales en todas sus modalidades con ámbito de acción a nivel nacional e internacional.*

SERPOST es supervisado por un Directorio nombrado por el MTC. Dada su condición legal corporativa, SERPOST es teóricamente libre de formar asociaciones, crear subsidiarias y en general conducir sus negocios en forma comercial. En los hechos, sin embargo, sus precios y presupuesto están sujetos a aprobación por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Se bien SERPOST está institucionalmente diseñado para autofinanciarse, no existe relación entre sus ingresos operativos (que se depositan en cuentas gubernamentales generales) y su presupuesto anual (que es entregado a, y revisado por, FONAFE). SERPOST ofrece todos los servicios y productos postales incluidos en el mandato estándar de la UPU, así como algunos productos avanzados (por ejemplo, algunas de sus oficinas prestan servicios de fax). Se estima que SERPOST tiene una participación en el mercado de servicios de correo básicos de entre 10% y 21%, aunque es evidente que juega un rol minoritario en las comunicaciones postales a nivel de las empresas.

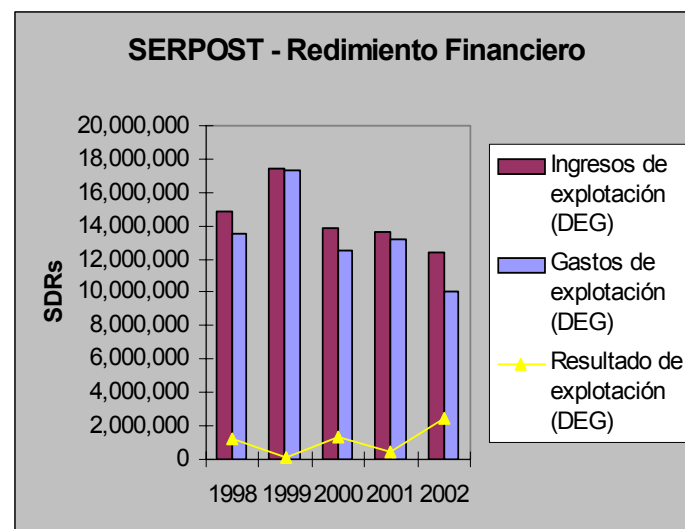
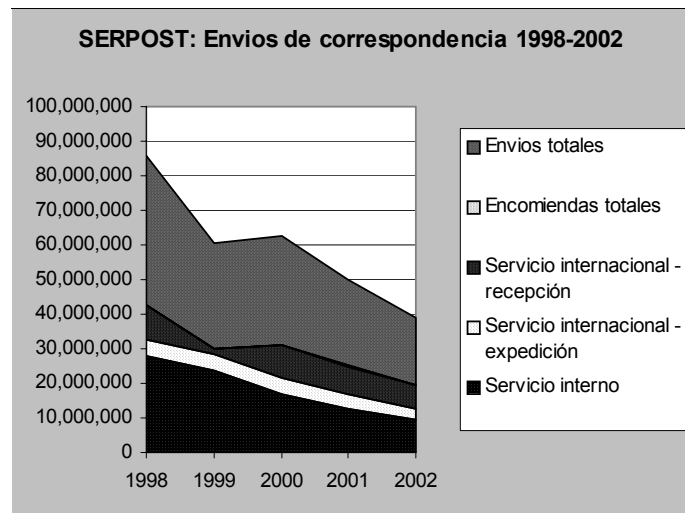
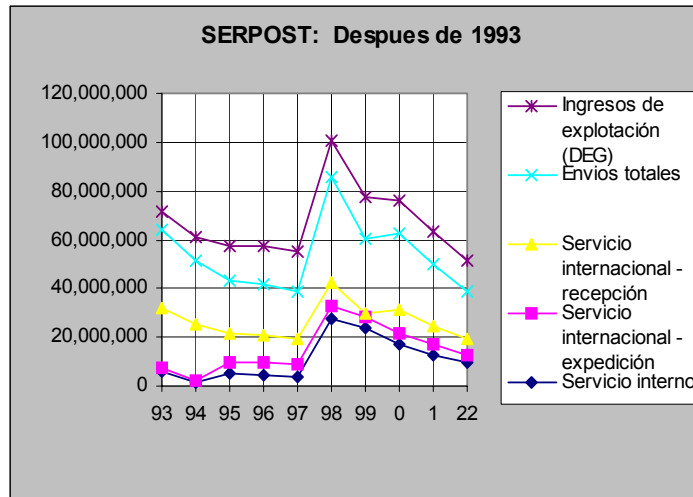
**El desempeño de SERPOST en tanto operador.** Los cuadros en la página siguiente resumen el desempeño de SERPOST tanto en los últimos cinco años como desde que se implementó la apertura del mercado postal. En los primeros cinco años desde la liberalización del mercado, el volumen de SERPOST disminuyó en forma continua, probablemente debido a precios predatorios y a que estableció un precio artificialmente alto para el servicio postal básico. Sus ingresos y gastos operativos se mantuvieron balanceados, aunque este hecho es engañoso puesto que el presupuesto operativo de SERPOST no está relacionado con sus ingresos y gastos. En 1998 hubo un pico en el volumen, probablemente debido a cambios en los métodos de

---

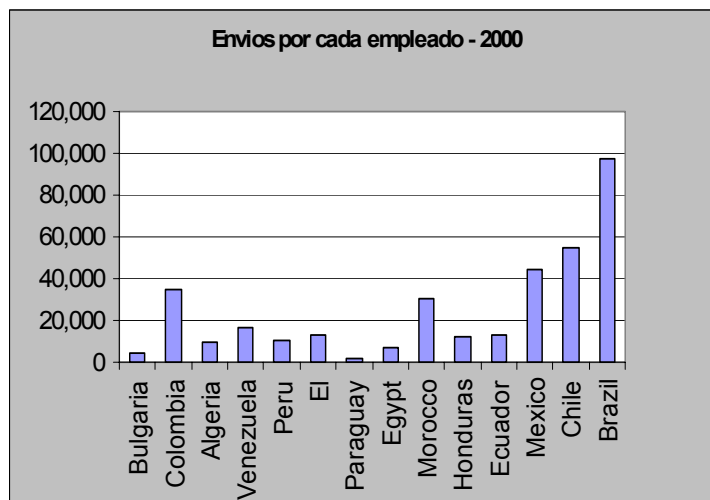
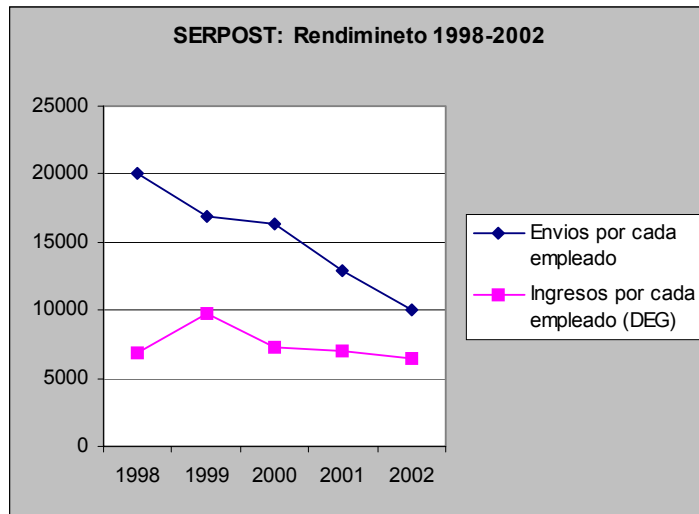
contabilidad. Durante el periodo 1998-2002 los volúmenes de correo de cartas en todas las áreas disminuyeron en forma continua.

La reducción en el volumen de ingresos al país de cartas del exterior es particularmente problemática puesto que las contraprestaciones de terminales (*terminal dues*) recibidas por correo (particularmente del servicio postal de los EEUU) es un elemento importante del presupuesto operativo de SERPOST. Durante este periodo, el ingreso operativo de SERPOST ha continuado cayendo, aunque reducciones en sus gastos operativos (la planilla de trabajadores se redujo en 12% entre 1998 y 2002) le ha permitido mantener un superávit leve en años recientes. El nivel excepcionalmente alto de tercerización (casi 80%) alcanzado por SERPOST también ha contribuido a reducir costos. Cuando se juntan todos los factores (incluyendo otros gastos), SERPOST muestra una ganancia en realidad más baja, de US\$171 644. La productividad ha continuado cayendo en los últimos cinco años y es hoy significativamente más baja que la de otros países del sondeo (ver cuadro 3.6). En resumen, SERPOST ha mantenido una posición mínima en el mercado postal peruano, con una participación de mercado y una productividad en declive. Esto tiene implicancias significativas en términos de viabilidad financiera futura tanto del servicio universal como de su prestador.

# SERPOST – Rendimiento (fuente: UPU)



# SERPOST – Rendimiento (fuente: UPU)



**Cuadro 3.3 – Cobertura de SERPOST: Comparaciones globales y regionales**

2002	GDP/PPI	Perm. Off.	Sq. km/off	Inhabs/off.	Letter boxes	home del (%)
Bulgaria	6,500	3,021	37	2,579	5,431	90
Colombia	6,100	2,099	543	20,721	600	80
Algeria	5,400	3,272	728	9,597	3,468	80
Venezuela	5,400	383	2,381	65,517	300	80
Perú	5,000	1,566	821	25,753	1,385	74
El Salvador	4,600	295	71	22,102	83	ND
Paraguay	4,300	265	1,535	21,803	2	76
Egypt	4,000	5,482	183	12,819	17,942	80
Morocco	3,900	1,595	280	19,248	4,022	68
Others						
Average above	5,850	2,194	922	24,604	2,450	83
Average below	4,200	1,909	517	18,993	5,512	75
Honduras (2002)	2,500	314	358	20,446	20	85
Ecuador	3,200	115	2,466	114,017	66	70
Mexico	8,900	8,710	225	11,692	25,553	76
Chile	10,100	409	1,851	38,115	860	90
Brazil	7,600	12,277	693	14,230	25,832	79

### 3.7 Conclusiones respecto del servicio universal

- ❖ La red de SERPOST y las redes de los operadores privados parecen ofrecer, juntos, una cobertura universal suficiente en términos de acceso a puntos de venta y servicios postales básicos. Si bien no es posible establecer en este momento la calidad y el rango de los servicios ofrecidos a través de los puntos de venta, al menos el número de puntos existentes en el país parece adecuado para el nivel de demanda de servicios.
- ❖ Existe una significativa ausencia de información respecto del desempeño de los sistemas de procesamiento y transporte, así como de la calidad del servicio y de la

---

seguridad. Puesto que normalmente no se miden estos factores en forma integral a nivel de la UPU, es difícil realizar comparaciones útiles con otros países.

- ❖ Se presta un nivel extremadamente deficiente de servicios de distribución. Esta es una de las razones que explican la aversión general que existe hacia el uso de los servicios postales. Dado que es difícil enviar o recibir correos directamente desde el hogar, hay pocos incentivos (u oportunidades) para usar el sistema postal. La ausencia de un sistema eficiente de distribución postal universalmente accesible implica que las cuentas y facturas demoran en llegar a las personas, quienes luego deben invertir aún más tiempo pagándolas personalmente. Ambos factores restringen el flujo de dinero en efectivo. Finalmente, la ausencia de un sistema eficiente de distribución de correo de publicidad implica que empresas grandes deben recurrir a otros medios de publicidad más costosos y menos enfocados en su público objetivo (televisión, radio, periódicos, etc.).
- ❖ Todas estas limitaciones en las redes restringen el flujo de correo e incrementan los costos unitarios para envíos individuales. Estos aspectos son claramente exacerbados por el cobro de precios y tarifas irrazonablemente elevados para los servicios de correo básico en el Perú. No se puede afirmar que el correo básico en el país sea universalmente accesible en términos de precio.
- ❖ En resumen, si bien se le ha encargado a SERPOST la responsabilidad de prestar los servicios postales universales en el Perú, hasta cierto punto estos servicios no existen, especialmente fuera de Lima. Los servicios no están definidos en la ley postal ni en los reglamentos y tampoco se han especificado las condiciones para su prestación. El nivel real de servicio prestado es muy inferior al de muchos otros países que tienen un nivel de desarrollo económico similar al del Perú. Además, si continúan las tendencias financieras y operativas recientes de SERPOST (reducciones cada vez mayores en volúmenes y en participación de mercado), no podrá sostener el costo de prestar siquiera un nivel mínimo de servicios postales universales.

### 3.8 Recomendaciones respecto del servicio universal

- ⇒ El MTC, como entidad responsable de definir las políticas que rigen el sector postal del Perú, debería determinar el nivel de servicios postales universales que considera, por un lado, suficiente bajo los términos establecidos en los acuerdos internacionales y, por otro lado, como el más propicio en servir de base para el crecimiento económico. La política del sector postal a ser definida en anticipación de una nueva ley postal y reglamentos suplementarios puede presentar el esquema general de los objetivos y escala del servicio postal (ver capítulo 4).
- ⇒ El mercado postal en el Perú es subdesarrollado (ver capítulo 5). La expansión de este mercado proporcionaría una base importante de apoyo a la competitividad y crecimiento económico del país, así como oportunidades para una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios postales. Sin embargo, el costo de generar esta capacidad (oferta) podría ser significativo, particularmente en el área de acceso universal - en donde los márgenes de utilidad son bajos -. Por consiguiente, el estudio de mercado postal y comparaciones con otros mercados postales análogos deberán identificar la demanda insatisfecha que justifique esta expansión.
- ⇒ El MTC debería formular una estimación precisa de los costos que se relacionan con cada nivel progresivo de servicio universal. Esto también ayudará a definir el

---

mejor método para financiar el cumplimiento del SPO. La UPU ha realizado este tipo de estudios en el pasado y estaría disponible para dar información sobre la definición de costos del SPO. La generación de un servicio con capacidad y alcance universal requeriría de un apoyo sustancial de parte del gobierno. Este apoyo se podría dar combinando subsidios directos con un fondo de servicio universal basado en licencias y otras tarifas aplicadas a los operadores. El establecimiento de un área reservada para el PSU no sería una opción viable<sup>3</sup>.

- ⇒ SERPOST tiene una posición menor dentro del mercado de correo peruano, con niveles de productividad y participación en el mercado decrecientes. Por lo tanto, si se decide expandir la prestación del servicio universal incrementando la capacidad del PSU, se tendría que reestructurar el carácter institucional del operador y los procesos operativos y financieros. Se tendría que cambiar la definición de SERPOST de prestador de servicios sociales a proveedor comercial.
- ⇒ En tanto Sociedad Anónima, SERPOST tiene, en teoría, la autonomía necesaria para operar como una entidad comercial. Sin embargo, áreas claves como finanzas corporativas, contabilidad de costos, fijación de precios, etc., no están bajo el control de SERPOST. Al mismo tiempo, la supervisión del cumplimiento de su responsabilidad en otras áreas como, por ejemplo, la de prestación de servicios, es casi inexistente. Sólo modernizando completamente estos sistemas será posible que SERPOST maneje volúmenes postales significativamente más altos.
- ⇒ Los indicadores de desempeño y los objetivos (tanto operativos como financieros) deberían ser establecidos por SERPOST, formalizados en un acuerdo entre el operador y el MTC y monitoreados de una manera independiente y progresiva. Se podría asociar el cumplimiento de estos objetivos a un sistema de incentivos financieros y penalizaciones.
- ⇒ El incremento de la capacidad de SERPOST también debería considerar oportunidades para aumentar la participación del sector privado en su gerencia y operaciones a través de alguna forma de contrato gerencial u otros mecanismos para aumentar la disciplina comercial. Debido a su condición de SA, SERPOST tiene bastante flexibilidad en definir cómo cumplir con este proceso, incluyendo la incorporación de expertos del sector privado local.

Finalmente, la ampliación de la capacidad de SERPOST requeriría de un plan detallado de desarrollo corporativo y de negocios que establezca las etapas, costos, e indicadores de progreso para este tipo de proceso. Este proceso debería incluir el desarrollo de áreas de expansión rápida como la de servicios financieros (particularmente transferencias monetarias de recepción y expedición) y áreas donde SERPOST cuenta con una ventaja competitiva a través de su red integrada de puntos de venta minoristas.

---

<sup>3</sup> En otros países que han experimentado una gran migración del volumen de correo hacia operadores privados debido a la liberalización *de jure* o *de facto* de sus mercados, ha sido extremadamente difícil establecer una área reservada para el PSU como forma de financiamiento del SPU. Los clientes se acostumbran al uso de prestadores privados y es fácil esquivar las barreras legales. .

---

## Capítulo 4 – Marco legal y regulatorio del sector postal del Perú

### 4.1 Antecedentes

La investigación y el análisis detallados del marco legal y regulador actual en que se mueve el sector postal en el Perú está más allá de los alcances de este diagnóstico. Sin embargo, se puede realizar una revisión preliminar del impacto de las leyes y decretos postales en el nivel de servicios universales disponible en el Perú y en el funcionamiento y potencial de crecimiento del mercado postal.

En términos generales, la ley postal básica se establece, típicamente, para definir<sup>4</sup>:

#### A. El mercado postal

- La naturaleza, rol y alcance de este mercado (que, en este sentido, es sinónimo con el sector postal) para distinguirlo de otros sectores como transportes.
- Los servicios que constituyen el producto (o output) de este mercado incluyen:
  - los servicios postales básicos;
  - el correo expreso (courier) y otros servicios de valor agregado;
  - otros servicios relacionados a lo postal (servicios financieros).
- El subconjunto de servicios básicos que el gobierno garantiza como universal (incluyendo la designación de uno o más prestadores de servicio universal) y cómo serán financiados.
- Las condiciones generales bajo las cuales operan los servicios postales (por ejemplo, si es un mercado competitivo o uno parcialmente reservado).
- La organización estructural del PSU (carácter institucional, etc.).

#### B. La estructura y funciones reguladoras que servirán para asegurar esta definición:

- asegurando el cumplimiento de estándares de servicio universal (incluyendo acceso, calidad y precio); y
- supervisando las partes competitivas del mercado postal (el área no reservada, o, en ausencia de un monopolio, el mercado por completo).

Normalmente, se requiere ampliar la ley postal básica mediante decretos específicos que detallan los procedimientos de las funciones reguladoras, los parámetros del servicio universal, las condiciones para otorgar licencias y concesiones, el comportamiento general del mercado e indicadores de crecimiento y el monitoreo de procesos, entre otros.

### 4.2 Decreto Legislativo N° 685 – Declaran el Servicio Postal de Necesidad y utilidad Pública y de Preferente Interés Social

El DL 685 constituye una definición legal muy básica del mercado postal en el Perú. La política postal se basa en estimular la productividad y el crecimiento del mercado postal mediante la liberalización completa del mercado y la eliminación de casi todas las barreras a la entrada y restricciones a la competencia. Se puede asumir que la justificación económica para este enfoque ha sido la teoría de que incrementar la competencia y la oferta de servicios postales llevaría a una reducción en los precios y

---

<sup>4</sup> El anexo 1 contiene más detalle respecto de los elementos para un borrador de una ley postal.

---

a crear más demanda en el mercado postal. Al respecto, el enfoque es similar al que se usó en otros países que han liberalizado totalmente sus mercados postales (por ejemplo, Argentina, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia).

Sin embargo, las leyes postales de estos países (y, de hecho, la mayoría de leyes postales en el mundo) contienen una mayor definición respecto de la naturaleza del correo y las condiciones para su tratamiento. El DL 685 describe la actividad postal (recepción, transporte y reparto del correo) y proporciona una lista muy general de tipos de envío o piezas de correo. Sin embargo, a diferencia de leyes postales más completas, no define un “carta” en términos de existir un remitente específico, un receptor específico y un mensaje individual, sino también en términos de tamaño por peso y otras dimensiones físicas. La legislación postal peruana actual también se refiere a las cartas como una “comunicación entre dos personas” y distingue entre correo “social” de una naturaleza personal y “comercial” que tiene una orientación empresarial. Si bien estos son segmentos diferentes del mercado, la mayor parte de las leyes postales del mundo los consideran simplemente como correo tipo carta con el propósito de obtener economías de escala en el procesamiento postal industrial.

Se han dado, como consecuencia, varios resultados no muy deseables. Esto se debe, al menos en parte, a la ausencia de una definición clara y completa de lo que constituye correo. Para empezar, la cultura corporativa de SERPOST se ha enfocado en la comunicación individual en vez de la comunicación empresarial. La consiguiente ausencia de orientación comercial ha restringido la capacidad de SERPOST de atraer y servir a clientes empresariales, innovar sus líneas productivas, incorporar tecnologías y estandarizar procesos en sus operaciones, así como lograr un crecimiento significativo en su volumen. En segundo lugar, la ausencia de definiciones claras ha permitido que empresas de servicio público y otras empresas grandes puedan “auto-repartirse” sus recibos y balances contables, por fuera de los flujos normales de correo. Estos ítems deberían tener el mismo estatus que una carta personal en términos de constituir correo. La ausencia de claridad también ha llevado al crecimiento de prestadores informales del servicios, dado que es difícil afirmar con precisión que lo que se está transportando es correo. Todo esto también ha hecho que el proceso regulador sea menos efectivo y ha limitado el acceso al servicio postal universal.

#### **4.3 Decreto Supremo N° 032-93-TCC Reglamento de Servicios y Concesiones Postales**

Un mercado competitivo requiere de una regulación eficiente para operar en forma efectiva. Al proporcionar las regulaciones de implementación para la política establecida en el DL 085, el DS 032-93-TCC provee la base para este marco regulador. Con la creación de SERPOST S.A., el operador postal anterior se transformó en una agencia reguladora, la Dirección General de Servicios Postales (DGSP), que reporta al vice ministro de comunicaciones del MTC. La función reguladora se dividió posteriormente en dos subfunciones, la *Dirección de Gestión de Servicios Postales* y la *Dirección de Supervisión y Control Postal*. En general se puede decir que la distinción es entre funciones de formulación de política y funciones de supervisión.

La *Dirección de Gestión* está encargada, entre otras responsabilidades, de proponer proyectos para mejorar el acceso al servicio universal, desarrollar recomendaciones generales de política, evaluar estándares de calidad, evaluar solicitudes para licencias de operación y mantener un registro de operadores con licencia. La *Dirección de Control* es responsable de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales de parte de los operadores (para garantizar la calidad del

---

servicio y la seguridad), investigar reclamos de los consumidores, supervisar la aplicación de multas y otras sanciones por la violación de regulaciones postales y supervisar la adecuada prestación de servicios universales.

El régimen de licencias en sí está diseñado para reducir las barreras bajas a la entrada al mercado. Los requisitos consisten, básicamente, en demostrar liquidez financiera y tener viabilidad legal. Las licencias se otorgan por cinco a veinte años, son renovables, y se otorgan por ámbito de servicio, sea local, regional, nacional o internacional. Cada ámbito tiene tarifas progresivamente más altas<sup>5</sup>, pero incluye todos los ámbitos menos costosos (por ejemplo, internacional incluiría a los otros tres ámbitos). Las licencias para incluir servicios financieros postales (por valores de hasta 2 UIT; para valores mayores a esta cantidad el operador debe tener licencia como empresa de transferencia de dinero en efectivo) requieren pruebas adicionales de liquidez financiera y un nivel de supervisión suplementaria de parte de INDECOPI. Si bien algunos aspectos de los contratos de concesión son estándar, en esencia cada contrato es un acuerdo individual entre el gobierno y el operador. El MTC fija tarifas máximas para el “correo social”, definido como correspondencia ordinaria, no comercial. Los operadores privados tienen libertad para definir sus propios sistemas operativos y redes.

Los estándares para los operadores privados (calidad de servicio, cronogramas de reparto, etc.) se determinan básicamente entre el cliente y el operador según el contrato que establezcan. Estos contratos deben contener cierta información básica, de manera que los reclamos y quejas pueden ser atribuidos sobre una base factual. Los operadores privados están sujetos a las leyes básicas respecto de la inviolabilidad del correo y deben cumplir con aceptar todo correo en forma no discriminatoria. Deben mantener cuentas para su negocio de correo que estén separadas de las cuentas para otros negocios no postales y es requisito que proporcionen al DGPS información sobre sus volúmenes, puntos de venta, fuerza laboral, procedimientos operativos, etc., en forma regular. Clientes que tengan quejas o reclamos pueden presentarlos sea a la DGSP o a INDECOPI. Existe un conjunto relativamente bien definido de infracciones postales y sanciones respectivas, basadas principalmente en el incumplimiento del contrato de concesión del operador o de sus contratos con clientes. Faltas repetidas o violaciones de la ley postal básica (por ejemplo, a la inviolabilidad del correo) pueden provocar la cancelación del contrato.

#### **4.4. Conclusiones respecto del marco legal y regulatorio**

- ❖ El objetivo de la reforma postal de 1992 fue establecer un mercado postal competitivo con barreras de entrada muy bajas. Esta política fue exitosa en cuanto estimuló la participación del sector privado en el mercado postal e incrementó dramáticamente el número de operadores. Las opciones para los usuarios han aumentado de manera importante, al disponer actualmente de mayores oportunidades para negociar sus propios estándares de servicio. Sin embargo, esta posibilidad es, en realidad, más viable para empresas y usuarios que manejan volúmenes altos de correo, mientras que el usuario individual tiene un acceso muy limitado a los servicios postales. El reto de desarrollar una nueva política del sector postal para el Perú radica en aumentar el nivel de servicios universales disponible, mientras se continúa promoviendo la competencia y la participación del sector privado.

---

<sup>5</sup> Tarifas vigentes en 2004: Local = 0,50 UIT (Lima-Callao 1.00UIT), Regional = 1,00 UIT, Nacional = 1,50 UIT, e Internacional = 2,50 UIT. Un UIT = 3 200 soles. También existe una pequeña tarifa de “iniciación del servicio”.

- 
- ❖ Basado en conversaciones con la DGSP, parecería que los operadores postales privados más grandes han efectuado inversiones, como mínimo, en instalaciones y vehículos y han realizado gastos operativos en publicidad, combustible y costos laborales. Sin embargo, otros esfuerzos de reforma postal han demostrado que es más probable que el sector privado invierta en el sector postal si existe un marco regulatorio y postal que genere un mercado eficiente y equitativo. Además, un aumento en el acceso y uso del sistema postal universal incrementaría la actividad postal general y el tamaño del mercado postal. Actualmente, los ciudadanos peruanos por lo general no usan el sistema postal, debido a que es un servicio poco confiable y de alto costo. Fortalecer la eficiencia de este sistema aumentaría su uso y atraería a más inversión.
  - ❖ Un paso necesario en este esfuerzo consistiría en corregir las deficiencias del actual marco regulatorio y legal postal. El DL 085 y reglamentos subsiguientes no han especificado ciertos aspectos básicos del mercado postal, como, por ejemplo, dar una definición integral y coherente de lo que es el correo y proporcionar indicaciones claras del alcance de los servicios postales universales y de estándares de calidad, entre otros. Además, no se diferencia entre correo regular y correo expreso (courier), el cual normalmente se distingue por su valor agregado<sup>6</sup> (numeración individual de piezas, entrega en tiempo preestablecido, capacidades de rastreo y seguimiento, etc.).
  - ❖ Estas deficiencias de la infraestructura legal postal han producido una disminución de los servicios postales universales (ver capítulo 3) y un bajo desempeño y fragmentación del mercado postal (ver capítulo 5). Esta fragmentación también reduce significativamente las oportunidades de lograr economías de escala y de introducir tecnologías postales avanzadas, dado que ningún operador individual maneja los volúmenes necesarios para incorporarlas. Esta situación ha llevado a un servicio de baja calidad en términos de tiempo de tránsito y de seguridad del correo, lo cual incentiva a los usuarios a usar compañías informales de transporte de altos costos, en vez de operadores postales. Parte de los "costos escondidos" de utilizar estos canales informales se evidencia en la necesidad de notificar, por teléfono u otros medios, a los destinatarios de que su correo se encuentra en tránsito.

#### 4.5. Recomendaciones respecto del marco legal y regulatorio

- ⇒ Se debería elaborar una nueva política del sector postal, basada en la información de este diagnóstico preliminar y en los resultados del estudio integral de mercado. Esta política debería reflejar las prioridades del gobierno para el sector y la estrategia a seguir para alcanzar estas metas en un periodo de tiempo fijo (por ejemplo, cinco años)<sup>7</sup>. Esta política debe contener objetivos que sean ambiciosos pero alcanzables (por ejemplo, alcanzar estándares industriales de nivel mundial para el año 2020), además de ser cuantificables y posibles de monitorear en el tiempo. La versión final de la política debe reflejar la participación y el consenso general de la mayor cantidad posible de entidades interesadas (el gobierno, operadores públicos y privados, clientes, proveedores, organizaciones laborales, etc.).

---

<sup>6</sup> Esta distinción es parte central de esfuerzo por una mejor definición del mercado del correo en general por parte de la OMC y el GATs.

<sup>7</sup> El anexo 2 contiene preguntas que deben ser tomadas en cuenta para el diseño de una política del sector. El anexo 3 contiene un modelo de una política para el sector.

- 
- ⇒ Esta política debe convertirse posteriormente en una nueva ley postal y en regulaciones complementarias, con especial atención en los siguientes temas que no están lo suficientemente establecidos por la infraestructura actual.
- ⇒ El rol del MTC y SERPOST en el mercado postal. El enfoque más efectivo para el diseño de legislación del mercado postal consiste en diferenciar claramente los roles de la entidad que diseña la política (normalmente el gobierno, en tanto propietario del PSU), la entidad reguladora (responsable de asegurar la implementación de la política del sector postal) y los operadores (el PSU y los operadores privados). Este enfoque asegura la transparencia y la identificación de responsabilidades entre los interesados directos (stakeholders). La responsabilidad del MTC consiste en diseñar las políticas y realizar el planeamiento para el sector postal, en términos tanto de su desarrollo como de su interacción con otros sectores de comunicaciones. Parte de esta responsabilidad involucra definir los servicios postales universales. La responsabilidad de SERPOST consiste en incrementar el nivel de servicio universal. Sin embargo, ya que SERPOST es una S.A., es también responsable de operar sobre una base comercial, lo cual significa que debe competir en segmentos rentables del mercado con los operadores privados. El rol del regulador consiste en asegurar que SERPOST cumpla con los requerimientos del servicio universal y que no utilice su posición para obtener ventajas en los segmentos competitivos del mercado. La responsabilidad del regulador con respecto a los operadores privados se desarrolla en otras secciones. El diagrama 4.8 ilustra el esquema institucional general del sector postal.
- ⇒ Típicamente, el regulador también es responsable de fijar tarifas para servicios postales universales basadas en las políticas establecidas por el gobierno. En el Perú, el precio básico actual de S/.1,50 se estableció hace diez años. Como se menciona en el capítulo 3, se debe determinar y utilizar el costo del nivel deseado de servicios universales como base para fijar los precios de los servicios básicos. Por un plazo determinado de tiempo podría ser necesario subsidiar el precio hasta que los volúmenes sean suficientes para cubrir los costos.<sup>8</sup>

#### Definición de Servicio Universal Obligatorio (SUO):

- Definición del SUO
- Determinación de servicios (básicos y adicionales)
- Condiciones generales para la prestación de servicios
- Calidad de los servicios y otros estándares impuestos al SUO
- Métodos de financiamiento del SUO
- Mecanismos para fijar precios
- Sistemas de contabilidad para servicios universales
- Marco regulatorio para asegurar una prestación de servicios adecuada
- Designación de una o varias entidades responsables de prestar el SUO
- Formalización del acuerdo con el PSU

#### Condiciones SUO

- Acceso (cobertura)

---

<sup>8</sup> Se ha progresado en algo en extender los servicios básicos de infraestructura como telecomunicaciones, electricidad y agua a áreas rurales de Chile y otros países mediante la competencia de "esquemas de subsidio menor". Ver Wellenius, Björn, Foster, Vivien, and Malmberg-Calvo, Christina, *Provision of Rural Infrastructure Services*, World Bank Policy Research Paper 336J, August, 2004 (disponible en <http://econ.worldbank.org>). Además, existe al menos un caso de un contrato de administración postal (Guatemala) basado en un subsidio por pieza para todo correo dentro del servicio universal que otorgado mediante procesos competitivos de licitación. Dado el gran número de operadores privados en el Perú se debe considerar la posibilidad de utilizar uno o más operadores privados para realizar partes de la obligación del servicio universal, por ejemplo, sobre una base regional.

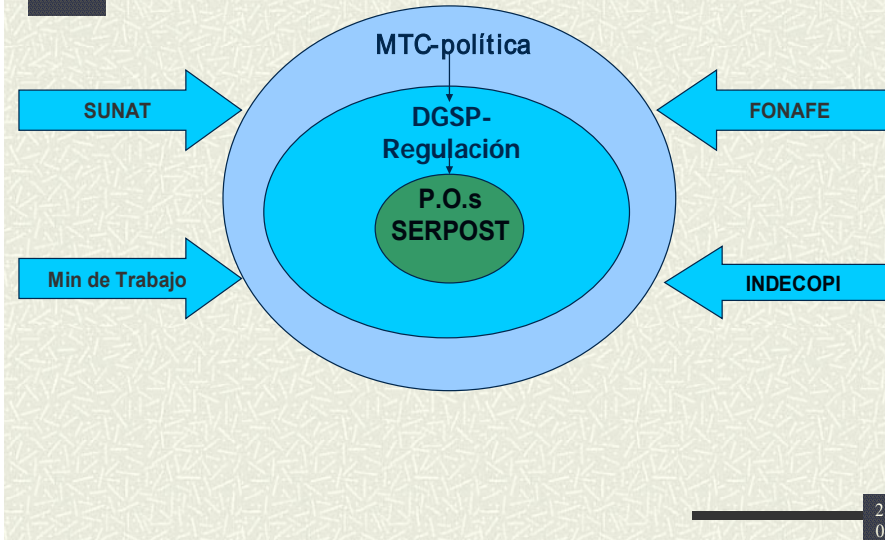
- 
- Calidad de servicio
  - Precio

### Marco regulatorio

- ⇒ El marco regulatorio establecido por el DS No. 041-2002-MTC parece ofrecer suficiente alcance para la función regulatoria. La DGPS también ha realizado un trabajo sobresaliente en establecer un marco para la recolección de información sobre la prestación privada de servicios postales en el Perú. Existen muy pocos países en el mercado de correos con información tan sólida sobre el alcance y volumen de estas actividades. Sin embargo, la capacidad de la DGSP de asegurar una prestación adecuada del servicio universal y de regular a los operadores privados está severamente limitada por la ausencia de definición de estos servicios y de las condiciones para su prestación.
- ⇒ Es, también, necesario, realizar una revisión integral de las condiciones para obtener una concesión luego de diez años de utilizar el mismo esquema. Los operadores privados tienen una responsabilidad de apoyar las prestaciones del sistema postal universal (reciben muchos beneficios de este sistema) y las condiciones para la concesión deben reflejar este aspecto. Se debe revisar el esquema (y niveles) de precios para licencias para evaluar su relevancia económica actual. Además, se debe extender el esquema de precios para incluir el volumen que maneja el operador (no parece equitativo cobrar lo mismo para una licencia nacional a un operador pequeño que a una empresa grande). Basado en cambios en la ley postal, se debe considerar la diferenciación de productos (correo regular versus expreso o courier) en la definición de licencias. Tampoco es claro que sea eficiente, en una industria que está cambiando tan rápidamente como la postal, establecer periodos de concesión de más de cinco, o máximo diez, años.
- ⇒ Además de demostrar una estabilidad financiera y legal, se debe requerir a los operadores demostrar un nivel mínimo aceptable de capacidad de recolección, procesamiento y entrega. Estos elementos, junto con cualquier otro factor que el regulador crea necesario para asegurar que los usuarios reciban el valor pleno de los productos y servicios que están adquiriendo, deberían ser parte estandarizada de los contratos de concesión.
- ⇒ La información que actualmente recolecta la DGSP debe ser complementada con más mediciones del funcionamiento y desempeño del mercado en general, en términos de calidad, precios, productividad general y contribución económica.. Esta información debe ser coordinada con metas estratégicas y de desempeño de largo plazo para el sector. Se debería establecer, bajo la administración del regulador, un sistema de indicadores y metas de funcionamiento y desempeño, junto con sistemas objetivos para el monitoreo del progreso en alcanzar estas metas.
- ⇒ Parte de la responsabilidad del regulador debería consistir en desarrollar las estrategias y los mecanismos para incrementar la interconexión entre todos los operadores postales en el Perú. Hasta cierto punto, esto puede ayudar a mantener la diversidad actual en la oferta, mejorando, simultáneamente, las economías de escala en el procesamiento, transporte y entrega.

La revisión de las funciones y procedimientos regulatorios postales en mercados similares al Perú debería ayudar a alcanzar un enfoque de mejores prácticas en esta área.

## 4.8 - Base institucional



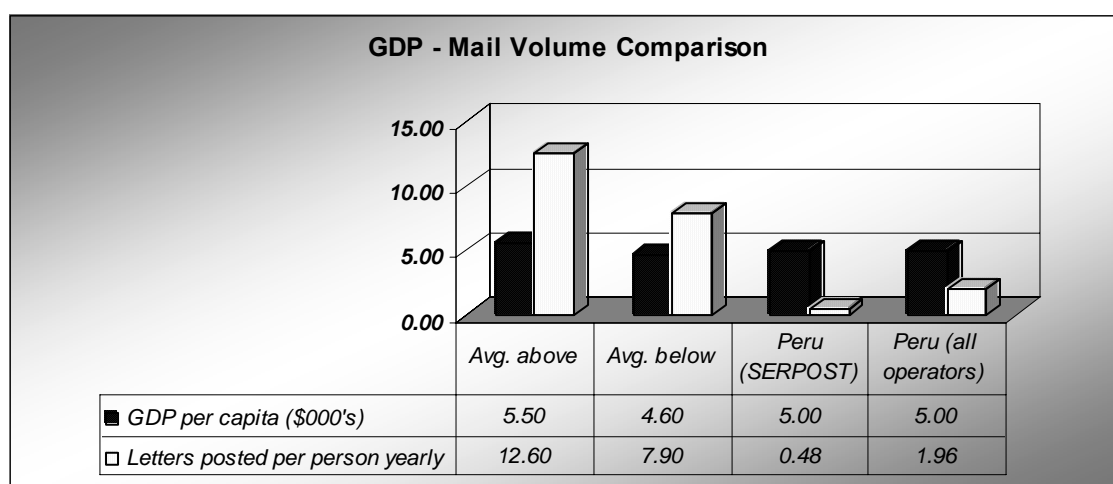
## Capítulo 5: Estructura del mercado postal en el Perú

### 5.1 Antecedentes

La estructura del mercado postal en el Perú es el tema de un estudio integral de mercado que estará listo próximamente. Por consiguiente, este diagnóstico solo tratará algunos de los aspectos más generales de cómo esta estructura de mercado afecta el desempeño del operador, cómo el propio mercado es influenciado por la estructura legal y reguladora actual y cómo se podría comparar el desarrollo del mercado postal con el desarrollo de otros sectores de comunicaciones.

### 5.2 Demanda de mercado

El estudio de mercado examinará en detalle la demanda del mercado postal. Por el momento, se puede afirmar que, dado que el Perú tiene una economía basada en industrias de servicios, que su tasa de alfabetismo es del 90%, y que existe un alto grado de urbanización, el país debería tener un sector postal que funcione relativamente bien. Sin embargo, tal como se muestra en el Cuadro 5.29, el volumen per cápita anual de correo de cartas en el Perú es muy inferior al volumen en países con un PBI tanto mayor como menor al del Perú. Incluso cuando se agrega a esta cifra (dada por la UPU) los volúmenes manejados por operadores privados, el resultado sigue estando por debajo de la cifra esperada de entre ocho y nueve artículos o piezas.



Si bien existen muchas explicaciones para este desempeño deficiente, una de las más llamativas es la desconfianza que tienen los clientes potenciales en el sector postal en general. Esta desconfianza lleva a que muchas empresas grandes prefieran usar otros medios de publicidad más costosos y menos centrados en su público objetivo (televisión, radio, periódicos etc.) y a que el público general esté dispuesto a pagar precios altos para asegurar que su correo llegue con seguridad y rapidez a su destino. La ineficiencia del sistema de correos (tanto público como privado) en términos de tiempo de tránsito incrementa el tiempo que toma para que los recibos y facturas lleguen a los individuos y esta demora, a su vez, lleva a que estas personas tengan que perder tiempo pagando los recibos y facturas personalmente, lo cual reduce el flujo de dinero en efectivo. Si bien es claro que el sector postal no contribuye como

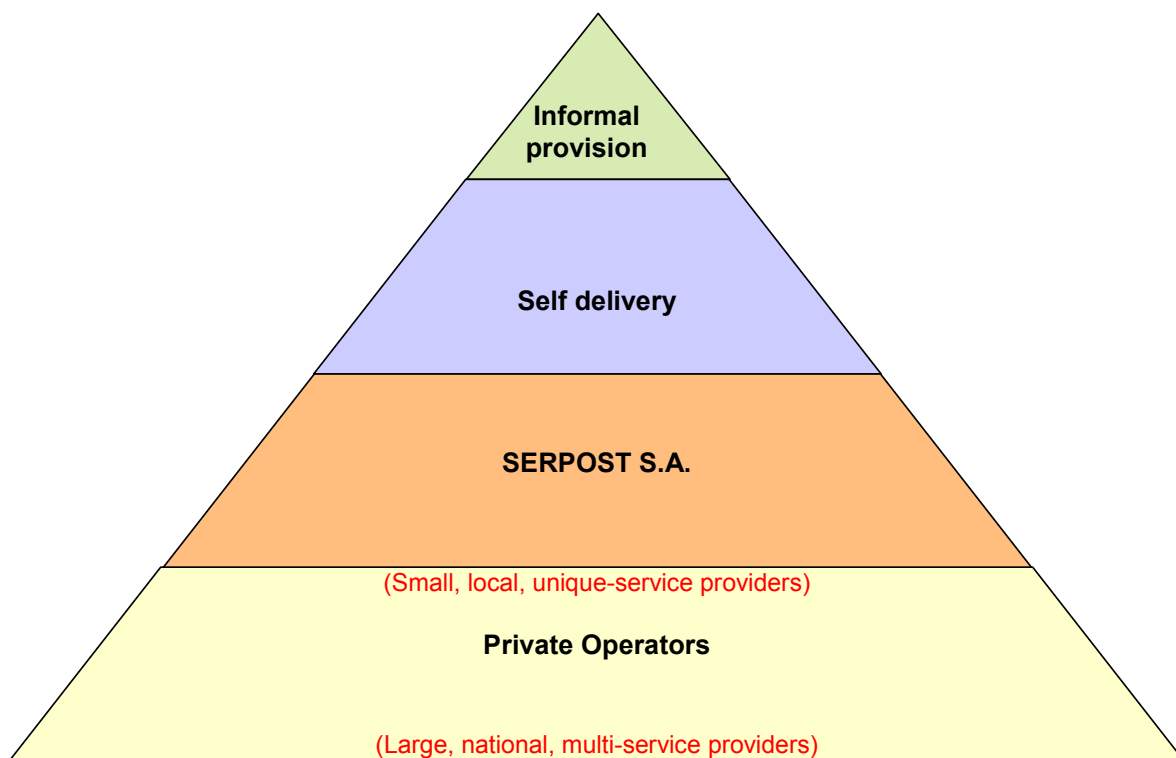
<sup>9</sup> Los países incluidos en el sondeo son Argelia, Colombia, El Salvador, Fiji, Filipinas, Paraguay, Santa Lucía, Swaziland, Ucrania y Venezuela.

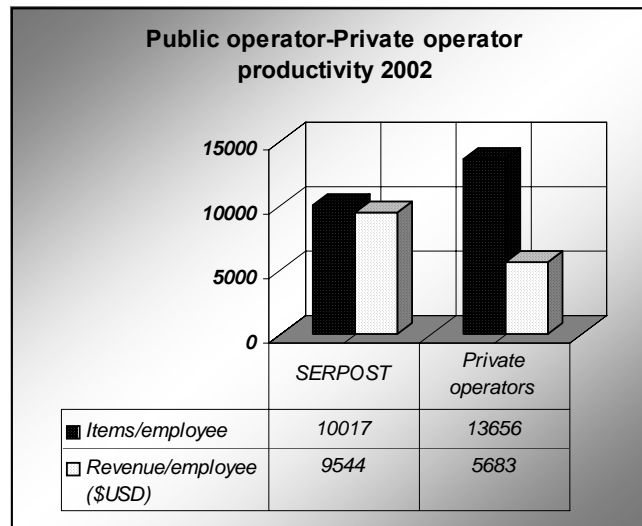
debería en tanto infraestructura de apoyo a la economía, es igualmente claro que existe una demanda no satisfecha por servicios postales eficientes y que el costo de invertir en la reforma y modernización del sector sería compensado con beneficios en términos crecimiento económico global.

### 5.3 Oferta del mercado postal regulado

La oferta de servicios en el mercado postal del Perú es una de las más diversas del mundo. Existen 472 operadores que prestan una amplia variedad de servicios diferentes en términos de productos, cobertura, precios y servicios accesorios. Estos operadores se dividen, básicamente, en a) una pequeña cantidad de prestadores grandes, nacionales, con formato multiservicio, que manejan volúmenes grandes y que operan principalmente sólo en Lima y otras ciudades grandes y b) un gran número de prestadores de servicio local, que brindan un solo tipo de servicio y manejan volúmenes bajos. Existe una cantidad no determinada pero significativa de auto-reparto en empresas de servicio público y otras grandes empresas y, finalmente, existe un sector oferente que es “informal” en el sentido de consistir en empresas sin licencia y cuyo giro principal no es el servicio postal (principalmente empresas de ómnibus y otras compañías de transporte).

Gráfico 5.3.a.



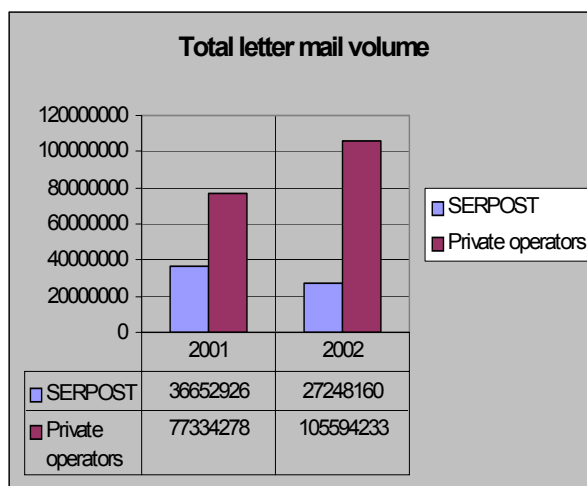


Los operadores privados y los operadores públicos parecen tener una productividad más o menos equivalente en términos de envíos (normales u “ordinarias”) procesados, aunque existen diferencias marcadas en términos de ingreso generado por empleado. Es posible que esto se deba a una estructura de precios más bajos de parte de los operadores privados. Los operadores privados también tienden a ofrecer un espectro mucho más amplio de productos (incluyendo varios que prestan servicios financieros) y a registrar mayores rentas por servicios no postales. Esto refleja no solo una visión más comercial, sino también su flexibilidad en cuanto a formar asociaciones que puedan extenderse por toda la cadena de valor de los clientes. Los operadores privados también parecen tener cadenas de distribución más extensas (y diversificadas) mediante sistemas de reparto tercerizados.

Tal vez la diferencia más importante sea la reducción relativa en el volumen de cartas de SERPOST en 2001 – 2002, en contraste con el crecimiento del negocio de cartas de los operadores privados en este periodo. Surge la pregunta de por qué los volúmenes de SERPOST cayeron 34,5%, mientras que los volúmenes de los operadores privados aumentaron en cerca de la misma magnitud (36,5%). La explicación más lógica es que ha habido una transferencia del tráfico desde SERPOST hacia los operadores privados, lo cual ha impactado aún más el nivel de servicio universal y la viabilidad financiera del operador público.

El ingreso total de SERPOST en 2002 fue de US\$18 439 846, lo cual representó el 25% del ingreso total del mercado de US\$75 708 379. Esto está en línea con el 21% de participación de SERPOST en el volumen total de correo de cartas en el 2002. Los operadores privados tienen una participación mayoritaria en casi todas las categorías de correo y son competitivos en áreas como la recepción del correo internacional de cartas, normalmente dominada por operadores públicos. Para el correo nacional de cartas, el operador público tiene casi el mismo número de envíos de correo registrado que de envíos de correo ordinario, lo cual indica (junto a la gran cantidad de solicitudes de pruebas de entrega) que los clientes no tienen confianza en la red del operador. En cambio, alrededor del 11% del correo de cartas es del tipo registrado en el caso de los operadores privados.

**Gráfico 5.3.b**



#### **5.4 Oferta del mercado postal no regulado (informal)**

Como se dijo anteriormente, una porción de la oferta de los servicios postales en el Perú se brinda en forma “informal”, es decir, fuera del marco regulador. Se ha caracterizado a la naturaleza de esta oferta informal como consistiendo en aquellos operadores que operan sin licencia o los que cuentan con una licencia que, por alguna razón, no es vigente (por no estar al día en el pago, cambios en el servicio no transmitidos al regulador, etc.). Con frecuencia, los operadores informales tienen como base un negocio no postal como el transporte. No se sabe cual es la participación de mercado de esta oferta. Algunos la estiman en 10%, pero no es un estimado basado en un análisis de mercado preciso. Se espera que el estudio de mercado proporcione información más detallada al respecto.

Son muchas las razones que explican la existencia de los operadores informales. En primer lugar, existe una economía informal grande en el Perú y la población está acostumbrada a transacciones de negocios realizadas sobre una base personal antes que formal. En segundo lugar, el marco regulador y legal actual para el servicio postal (ver el Capítulo 4) no define claramente los estándares de calidad que los clientes deberían esperar de parte de los operadores postales. Además, el sistema de otorgamiento de licencias actual somete a una misma estructura tarifaria tanto a los operadores tanto grandes como a los pequeños, lo cual incentiva a los operadores pequeños a eludir totalmente el sistema regulador. Todos estos factores han conducido a la ausencia de una “cultura” postal en el Perú (así como en muchos otros países en vías de desarrollo). La ausencia de un sistema postal universal eficiente e integral también contribuye a la reducción general en las expectativas respecto del desempeño del sector postal y de la rendición de cuentas.

Es también importante mencionar que la industria de servicios postales tiene bajas barreras a la entrada. Es relativamente fácil empezar a prestar un nivel limitado de servicio postal con una pequeña inversión de corto plazo. Tal vez sea incluso más fácil incorporar este servicio dentro de alguna otra actividad como el transporte. La forma más efectiva de combatir la informalidad en la prestación de servicios de correo es brindando a los clientes una alternativa eficiente y accesible en la forma de servicios universales confiables y a precios razonables.

#### **5.5 El desarrollo del sector postal en comparación al desarrollo de otros medios de comunicaciones.**

---

Ha habido muy poca investigación acerca de la convergencia de los sectores postales con otros medios de comunicación (telecomunicaciones, radio y televisión, etc.). Sin embargo, un análisis detallado de este tema en el Perú va más allá del alcance de este diagnóstico y requeriría de un estudio propio. No obstante, se puede arribar a algunas conclusiones iniciales de utilidad en elaborar una estrategia coordinada para el desarrollo del sector comunicaciones como un todo.

Para empezar, las reformas tanto de los servicios postales como del sector telecomunicaciones en el Perú empezaron en una misma dirección a inicio de los 90s. Esta dirección consistía en promover la competencia mediante la liberalización del mercado y el impulso a una mayor participación e inversión del sector privado. Desde entonces, el desarrollo de ambos sectores se ha visto obstaculizado por algunos de los mismos factores, incluyendo debilidades en otros servicios de infraestructura (por ejemplo, el transporte, que es un reto especialmente difícil para el correo), dificultades en el tramo final (el reparto a domicilio en el caso del correo), la concentración del acceso a los servicios en Lima y áreas urbanas (y exclusión de las áreas rurales), la ausencia de indicadores de calidad claramente definidos y estructuras de servicio universal deficientes.

Al mismo tiempo, existen algunas diferencias importantes en la manera en que se están desarrollando estos sectores que se relacionan con aspectos y características propios de la industria postal. En primer lugar, si bien ha aumentado el número de operadores en algunas otras áreas de telecomunicaciones (por ejemplo, teléfonos móviles), dadas las bajas barreras a la entrada, el incremento en el sector postal ha sido mucho mayor. En cambio, la inversión de parte de los operadores de telecomunicaciones ha sido mayor debido a que tienen márgenes de rentabilidad más altos. Mientras que la competencia ha llevado a una reducción de precios en telecomunicaciones (tal vez mejorando la calidad al mismo tiempo), no ha ocurrido lo mismo en el caso del servicio de correo básico. La función reguladora en el sector telecomunicaciones también puede haber tenido una mayor capacidad de monitoreo y control de su mercado, en parte porque es más fácil identificar a operadores que incumplen. En consecuencia, si bien puede que existan algunos aspectos informales en el sector de telecomunicaciones, la informalidad no ha tenido el mismo efecto dañino que en el desarrollo del mercado de servicios postales.

Existen al menos tres niveles en los que el desarrollo del sector postal se puede coordinar con el de los otros medios de comunicación. El primer nivel consiste en la esfera de decisiones de política. En esta esfera debería ser posible coordinar iniciativas idénticas de reforma, como, por ejemplo, establecer mejores indicadores y estándares de comportamiento y desempeño. Asimismo, debería ser posible que los reguladores postales y de telecomunicaciones compartan experiencias reguladoras (incluso si ambos están organizados de manera diferente) y tal vez incluso desarrollar algunos indicadores combinados de accesibilidad en comunicaciones. Un segundo nivel es el de estrategias: podría ser útil elaborar estrategias coordinadas para el desarrollo de un acceso global a las comunicaciones. A veces el acceso a telecomunicaciones se desarrolla de una manera “top-down” (de arriba abajo), en que los niveles socioeconómicos más altos obtienen un acceso más inmediato a servicios nuevos. Dadas sus redes integrales, el correo puede cerrar esta brecha hasta alcanzar una dispersión más amplia en los servicios. Debido a sus sistemas de transporte físico y de reparto (junto a la posibilidad de ofrecer el acceso a redes financieras), la infraestructura postal también puede brindar un soporte para las actividades de comercio por Internet o e-commerce.

---

Finalmente, a un nivel más práctico, se puede evaluar las redes postales como un medio para la distribución de otros servicios de comunicaciones, especialmente acceso público a Internet. El mejor enfoque al respecto consiste en el uso de “sitios piloto” (particularmente en áreas rurales) que permitan evaluar hasta que punto posibilitar este acceso (por ejemplo, el acceso a servicios gubernamentales por Internet, o e-government) en oficinas postales agrega valor, los costos asociados y retorno a la inversión y las oportunidades de involucrar al sector privado en la prestación de servicios.

## **5.6. Conclusiones respecto de la estructura del mercado postal en el Perú**

- ❖ La liberalización del mercado postal ha incrementado la oferta de servicios postales en el Perú y ha llevado a una reducción en precios para envíos de empresas (los operadores privados cobran entre 30 céntimos y un nuevo sol para envíos en volumen). Sin embargo, el alto precio de los servicios postales básicos y la ausencia de mejoras en calidad (debido a la ausencia de estándares reconocidos) en el mercado en general ha limitado la demanda en comparación con países con un PBI similar al del Perú.
- ❖ Por consiguiente, es razonable esperar que exista margen para que el mercado postal crezca en el Perú, mediante un programa de reforma y modernización del mercado. Es posible enunciar la dirección general de la reforma (reforma legal y regulatoria) y es esencial hacerlo para incrementar la conciencia de la existencia del sector postal y confianza en el mismo.
- ❖ Sin embargo, se debe determinar la velocidad y profundidad de la modernización postal y, más específicamente, de la construcción de la capacidad del operador público de mejorar el servicio universal, mediante una comparación con estándares internacionales y vía la estimación del incremento en el tráfico postal (y rendimiento de la inversión) que se generaría a través de estas mejoras. También se pueden utilizar otras formas de mejorar la eficiencia del sector como incrementando el nivel de interconexión entre operadores para mejorar el funcionamiento del servicio universal y la producción del sector.
- ❖ La prestación informal de servicios postales constituye una fuga de tráfico para el mercado postal general y debilita su eficiencia. Esta prestación informal ha surgido debido a la debilidad del sistema regulatorio y legal y a la ineficiencia de la infraestructura postal actual. Además, dado que existen requerimientos y barreras formales de entrada al mercado relativamente bajos, sorprende que algunos operadores aún prefieren evitar el sistema.

## **5.7. Recomendaciones respecto de la estructura del mercado postal**

- ⇒ El estudio del mercado postal dará la base para recomendaciones detalladas respecto de cómo mejorar la estructura y funcionamiento del mercado postal. Sin embargo, es importante mencionar que el desarrollo de un marco legal y regulatorio más sólido contribuiría a solucionar las distorsiones del mercado actual.
- ⇒ En cuanto a la prestación informal de servicios de correo, puede ser útil hacer una distinción clara entre aquellos prestadores que han entrado al sistema de licencias pero que, por alguna razón, no están cumpliendo con todos sus requerimientos y aquellos que están tratando de evitar el sistema completamente. Se debe medir

---

con precisión el nivel de participación de estos últimos, así como evaluar las razones específicas por las cuales los clientes recurren a esta alternativa.

- ⇒ La estrategia básica debe consistir en facilitar la entrada de estos prestadores al sistema formal. Un enfoque específico consistiría en aumentar los beneficios asociados con integrar el sistema formal (por ejemplo, a través de publicidad libre vía la distribución y difusión del registro de operadores licenciados), mientras que, simultáneamente, se mejora la equidad del sistema de postulación para los operadores más pequeños. La estrategia actual de "talla única " puede favorecer sin querer a usuarios de mayor tamaño, dado que el costo representa un factor pequeño dentro de sus inversiones generales. Se podría establecer una estructura de costos de licencia más bajos para operadores pequeños (junto con tarifas en base a volúmenes y requerimientos documentarios simplificados) en procura de una mayor equidad en los procedimientos de obtención de licencias.

---

## **Anexo 1**

### **GUIA DETALLADA DE LAS PRINCIPALES MATERIAS DE LA LEY**

#### **1. Aspectos generales.**

- 1.1. Objeto de la ley.
- 1.2. Carácter de los servicios postales. Actividad de interés público.
- 1.3. Definición y alcance de los servicios postales.

#### **2. Clases de Servicios Postales. Clasificación de servicios.**

- 2.1. Clasificación de los Servicios Postales
  - Servicios Básicos
  - Servicios de Mensajería Expresa – Courier
  - Otros Servicios Postales (e.g., Servicios Financieros Postales)

#### **3. Definición y Determinación de SPU.**

- 3.1. Definición de SPU adoptada para el país.
- 3.2. Determinación de los servicios postales incluidos en el SPU del país.
- 3.3. Características de las condiciones de prestación del servicio.
- 3.4. Especificaciones de las condiciones de prestación.
  - Mínimos que se deben alcanzar por cada factor de prestación.
  - Evolución de mejoramiento de condiciones con el tiempo (5 años – 10 años).
- 3.5. Facultades especiales al Poder Ejecutivo para ajustar las características y especificaciones del SPU de acuerdo con el marco de la ley, a través del ejercicio de la función reglamentadora y reguladora del Estado.
- 3.6. Forma de financiación del SPU.
- 3.7. Facultades al Poder Ejecutivo para ajustes en el esquema de financiación del SPU.
- 3.8. Forma de operación del SPU que garantice la prestación.

#### **4. Régimen de Operación de los Servicios en el Mercado Postal del país**

- 4.1. Formas de autorización por clases de servicios.
- 4.2. Clases de operadores autorizados.
- 4.3. Condiciones y requisitos exigidos a los operadores.
- 4.4. Régimen de contraprestaciones exigidas a los operadores.
- 4.5. Deberes y responsabilidades de los operadores.

#### **5. Régimen de operación del Operador del SPU (operación del Operador Público)**

- 5.1. Carácter jurídico requerido.
- 5.2. Patrimonio y facultades.
- 5.3. Condiciones y privilegios especiales.
- 5.4. Capacidad operativa, red de infraestructura y tecnología.
- 5.5. Desarrollo del operador del SPU (Planes de Desarrollo).

#### **6. Régimen de Regulación y Regulador**

- 6.1. Funciones y facultades de regulación.
- 6.2. Creación de la entidad reguladora (carácter jurídico, patrimonio, estructura)
- 6.3. Funciones y facultades específicas del Regulador. Funciones de regulación, vigilancia y control. Facultades para desarrollar las normas de ley con reglamentos y regulaciones.
- 6.4. Fuentes de financiación de la función reguladora y del Regulador.

- 
- 6.5. Mecanismos de desarrollo y financiación del Regulador y programas especiales de SPU.
  - 6.6. Derechos y deberes de los clientes usuarios de los servicios.

---

## Anexo 2

### Modelo para definir la política del sector de correos

#### **A. Obligación universal de servicio**

1. ¿Qué se considera un nivel aceptable de red de cobertura en el servicio universal, en:
  - a. La cobertura nacional, expresada por centros de población o porcentaje del país
  - b. La frecuencia de la entrega del correo (5 días a la semana, días, etc.)
  - c. El tipo de reparto (a la dirección del edificio, los apartados de correo, firmas, “llamada cuando llega el artículo”, oficinas móviles, etc.)
  - d. ¿Cuáles son las normas de calidad del servicio a este nivel (D+1 dentro de las ciudades, etc.)?
  - e. ¿Qué servicios/productos se considerarán “obligatorios”?
2. ¿Cuál es la política respecto al precio del servicio universal?
  - a. ¿Existirá un precio por servicio básico?
  - b. ¿Puede calcularse el costo de dicho servicio?
  - c. ¿Cómo se determinará dicho precio (por costo, por comparación con los precios de otros productos básicos, etc.)?
  - d. ¿Se considerará aceptable que dicho precio esté por debajo del costo? ¿Cuánto por debajo del costo?
  - e. Si está por debajo del costo, ¿cómo se cubrirá la diferencia (subsidio directo, subsidio indirecto, etc.)?

#### **B. Competencia y la política al respecto**

1. ¿Cómo se proporcionará este servicio universal?:
  - a. ¿Será un servicio obligatorio para la empresa postal nacional?
  - b. En caso afirmativo, ¿se reservará el servicio universal para la empresa postal nacional?
  - c. En caso afirmativo, ¿cómo se definirá el “monopolio” (por peso, precio, contenido, correo de cartas y tarjetas postales)?
  - d. ¿Cómo se protegerá el monopolio (multas, etc.)?
  - e. Si existe libre competencia en la provisión del servicio universal, ¿cómo se establecerán los requisitos para ofrecer dicho servicio (expedición de permisos, pago de derechos para comenzar, declaraciones de capacidad para ofrecer el servicio, etc.)?
  - f. ¿Se establecerán normas de calidad del servicio universal para las compañías privadas que lo proporcionen?
  - g. En caso afirmativo, ¿cómo se exigirá su cumplimiento?
2. ¿Cómo se proporcionarán los servicios de libre competencia?
  - a. ¿Cómo se definirán dichos servicios (todos menos el servicio universal)?
  - b. ¿Cómo se autorizará la provisión de servicios por empresas privadas (expedición de permisos, pago de derechos para comenzar, declaraciones de capacidad para ofrecer el servicio, etc.)?
  - c. ¿Cómo se alentará la participación de las empresas privadas en la provisión de estos servicios?

#### **C. Definición de la autoridad reguladora y la empresa operadora, y parámetros**

1. ¿Existirá separación en el sector postal entre las funciones reguladoras y de provisión de servicio?
  - a. En caso afirmativo, ¿quién se encargará de la función reguladora (el Ministerio de Comunicaciones)?
  - b. ¿Cuáles serán las responsabilidades del regulador en lo que se refiere a:
    - (1) Permitir y reglamentar la competencia (expedición de permisos, etc.)?

- 
- (2) La representación de los consumidores (quejas, normas de calidad, etc.)?
  - (3) La defensa de las obligaciones/normas del servicio universal?
  - (4) El establecimiento de estrategias y objetivos a largo plazo para el sector postal y la empresa nacional?
2. ¿Se hará cargo el regulador del establecimiento de los precios del servicio universal?
    - a. En caso afirmativo, ¿cómo se decidirán dichos precios? (ver A.2)
    - b. ¿Cómo se modificarán los precios (basándose en el índice de precios al consumidor, la inflación, etc.)?
  3. ¿Tendrá la empresa nacional de correos flexibilidad en el establecimiento de precios en los productos de libre competencia (aquellos no incluidos en el monopolio)?
    - a. En caso afirmativo, ¿se evitará compartir subsidios entre los servicios de monopolio y los de libre competencia?
    - b. ¿Se permitirá a la empresa nacional introducir/retirar servicios del sector de libre competencia?
  4. ¿Será la empresa nacional responsable de proporcionar servicios a los organismos gubernamentales?
    - a. En caso afirmativo, ¿qué servicios?
    - b. ¿Cómo se le recompensará por dichos servicios?

#### **D. Opciones institucionales**

1. ¿Qué opciones institucionales son las más adecuadas para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos para la empresa nacional de correos?
  - a. Organismo gubernamental
  - b. Empresa 100% de propiedad del gobierno, que funciona siguiendo las reglas del sector privado y se atiene las prácticas contables comerciales.
  - c. Empresa privada
2. ¿Qué tipo de supervisión se establecerá para el modelo seleccionado (junta de directores)?
  - a. Si se establece una junta de directores, ¿cómo se elegirá a los directores?
  - b. ¿A quién representarán?
  - c. ¿Se asignará a dicha junta la responsabilidad de establecer objetivos a largo plazo y planes estratégicos?
  - d. ¿Se encargará de nombrar al presidente de la empresa nacional de correos?
3. ¿Qué importantes funciones internas se establecerán para la empresa nacional?
  - a. A nivel ejecutivo (respecto al presidente y el equipo gerente)
  - b. En términos financieros
  - c. Respecto a comercialización
  - d. Respecto a operaciones

#### **E. Política financiera y de inversión**

1. ¿Cuál es el objetivo gubernamental a largo plazo respecto a la evolución y el desempeño financiero de la empresa nacional (volverse autosuficiente al cabo de cierto número de años, ser rentable dentro de algunos años, etc.)?
2. ¿Cuáles son las áreas de prioridad en inversión, y cómo se financiará la inversión?
3. ¿Habrá subsidios en un principio para cubrir el costo de “inicio de operaciones”; y, en caso afirmativo, cómo se canalizarán y se asignarán de forma explícita?
4. ¿Cuál es la situación general del mercado postal hoy en día? ¿Cuál será en cinco años? ¿Qué porcentaje del mercado planea controlar la empresa nacional? ¿Qué productos o tipos de servicio? ¿Cuál es el “futuro comercial” que se espera de la empresa nacional postal al cabo de cinco años?

#### **F. Autonomía de la gerencia de la empresa**

- 
1. ¿Cuál es la política del sector respecto a la autonomía gerente de la empresa en las siguientes áreas?
    - a. Obtención de préstamos,
    - b. Participación en empresas conjuntas y alianzas,
    - c. Decisiones sobre necesidades de personal y procedimientos de contratación,
    - d. Establecimiento de precios en las áreas de libre competencia,
    - e. Apertura y clausura de estafetas postales,
    - f. Iniciación y retiro de servicios y productos.
  2. ¿Hay algún plan para permitir mayor autonomía o responsabilidad gerencial y mayor nivel de riesgo a la empresa nacional con el paso de los años?

**G. Participación del sector privado**

1. ¿Cuál es la política de participación en el sector privado, en la provisión de ciertos productos (servicio EMS, encomiendas postales, operaciones de ventanilla, etc.)
2. ¿Qué servicios pueden ser “desagregados”, para utilizar al sector privado en el transporte, la entrega, etc.?

**H. Elevar al máximo el valor de la red**

1. ¿Cuál es la política para elevar al máximo el valor actual y futuro de la red?
2. ¿Qué productos (servicios financieros, pensiones, pago de facturas, etc.) podrían distribuirse a través de esta red?
3. ¿Cuál es la política del sector respecto al establecimiento de franquicias o estafetas de correos?

---

## Anexo 3

### **Modelo para la política del sector postal en el Perú**

#### **CONTEXTO**

##### **Contexto global**

El sector postal global continúa siendo una red de comunicaciones esencial en el siglo XXI. En el mundo, aproximadamente siete millones de empleados entregan más de \_\_\_\_\_ envíos de correo cada día a través de una red de 700 000 oficinas postales públicas. Incluso en plena aparición de la “Edad Digital”, esta red sigue siendo el único servicio público de comunicaciones disponible para muchas poblaciones pobres, rurales o en desventaja, de un país.

##### **Contexto nacional**

En el Perú, el sector postal forma parte importante de (y contribuye a) la economía nacional. Considerando tanto el operador postal público y los operadores postales privados, el mercado postal emplea \_\_\_\_\_ personas y realiza transacciones valoradas en \_\_\_\_\_. Las actividades del sector postal también tienen un impacto esencial en muchos otros sectores económicos nacionales (por ejemplo, en servicios financieros, publicidad, transporte, entre otros).

##### **El mercado postal del Perú**

Las siguientes actividades caracterizan al mercado postal:

- Cartas y tarjetas
- Tarjetas
- Paquetes pequeños
- Parcelas
- Transferencias monetarias postales nacionales e internacionales
- Correo expreso (courier) y otros productos con atributos de valor agregado
- Servicios financieros postales.

Los siguientes segmentos de clientes generan demanda para servicios postales:

- Remitentes individuales
- Empresas (de servicio público, de publicidad, de ventas minoristas, instituciones financieras, manufactureras, organizaciones de servicio)
- Gobiernos (locales y nacional)
- ONGs (asociaciones, instituciones educativas, gremios).

Los siguientes “prestadores” de servicio atienden al mercado postal:

- Operador público
- Couriers privados (locales, nacionales, internacionales)
- Couriers internacionales (por ejemplo, DHL, FedEx, etc.)
- Otros

##### **Definición del mercado**

El mercado postal del Perú se segmenta de la siguiente manera:

B2C XX%	B2B XX%
C2B XX%	C2C XX%

---

## Participación de mercado:

### Operador postal nacional

El operador postal público, SERPOST, se estableció como un \_\_\_\_\_ en 19--. Las siguientes cifras caracterizan se comportamiento en 200x.

Cartas y tarjetas  
Parcelas administradas  
Paquetes pequeños  
Empleados  
Envíos/empleado  
(Déficit)/Superávit  
Número de puntos de venta postales

### Operadores privados

## RAZONES PARA LA REFORMA

Los volúmenes per cápita de correo son \_\_\_\_\_ en comparación con otros mercados nacionales. Esto significa que el desempeño del sector es menor a lo debido en términos de volúmenes de correo esperados. También significa que existen oportunidades para incrementar este desempeño y permitir que el sector postal incremente su contribución al desarrollo económico nacional.

El mercado postal del Perú ha evolucionado de tal modo que existe una divergencia significativa ente el marco legal y regulatorio establecido para el sector postal en 1993 y la realidad actual del mercado. Estas deficiencias están limitando el desarrollo del mercado y el nivel de servicios universales disponible para los ciudadanos del Perú.

Además, el operador público está operando con un déficit significativo y no presta un desempeño óptimo en términos de los productos y servicios que ofrece, calidad de servicio ni satisfacción del cliente. Otros temas incluyen, por ejemplo, endeudamiento, ausencia de claridad en temas laborales, etc.

## OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DEL SECTOR

El gobierno está consciente de que los siguientes objetivos son claves para una reforma postal en el Perú y para esclarecer la relación entre el Estado y el sector postal. Además, el gobierno está comprometido en lograr estos objetivos como un medio para desarrollar el sector en concordancia con la tendencia hacia una modernización mundial de esta área clave de las comunicaciones. Estos objetivos son los siguientes:

1. Asegurar el derecho de todo ciudadano a un nivel universal de servicios postales en todos los puntos, etc..
2. Fortalecer la contribución y el desempeño global del sector postal en el Perú a través de un incremento en la productividad y eficiencia.
3. Establecer un marco legislativo y regulatorio que apoye al desarrollo del sector.
4. Fortalecer la convergencia en el desarrollo del sector postal y otros medios de comunicación clave.
5. \_\_\_\_\_

## ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LA POLÍTICA SECTORIAL

1. Determinar los costos asociados con diferentes niveles de servicio universal y definir un nivel aceptable de servicio basado en esta información, el potencial de crecimiento del mercal postal en el Perú y la estructura actual de oferta y demanda de este mercado.

- 
2. Desarrollar un enunciado de políticas del sector postal que incorpore las metas esbozadas arriba para el sector postal.
  3. Transformar el operador público SERPOST en una empresa moderna y comercial, capaz de prestar servicios postales universales de una manera operativamente sana y eficiente en términos de costos.
  4. Fortalecer la eficiencia de la función regulatoria postal en el Perú.

## Anexo 4

### Contraste de la efectividad del Regulador con patrones de comparación (benchmarking)

Indicadores de resultado/efectividad del Regulador	√/Δ/◇	Si no se alcanzan los resultados anteriores se mantienen los siguientes problemas	País A	País B
<b>Base legal / política</b> -definición de mercado -definición cuantificable del SUO -prestador del SUO/financiamiento identificado -definición institucional del prestador del servicio -definición clara del área reservada/competitiva -transparencia para los <i>stakeholders</i> -claro proceso de liberalización -cumplimiento de acuerdos internacionales	√/Δ/◇	Ambigüedad del rol del regulador  Débil sostenibilidad de metas nacionales  Pobre desempeño del regulador  Servicio universal y sostenibilidad de la prestación del servicio universal precario	√	Δ
<b>Mandato</b> -supervisión de la prestación del SUO -mantener la competitividad del mercado -garantizar un nivel de acceso e interconectividad equitativo -establecimiento de tarifas para servicios reservados -representar a los consumidores -monitorear el desarrollo del mercado	√/Δ/◇	Prácticas anticompetitivas  Precios predatorios  Falta de nuevos competidores en el mercado  Competencia insuficiente  Altos costos de servicio  Pobre calidad del servicio	√	Δ
<b>Autoridad</b> -otorgar licencias según la regulación -aplicar multas y sanciones -revocar licencias -monitorear calidad del servicio -resolver disputas -ofrecer asesoramiento al decisor de política	√/Δ/◇	Falta de disciplina para otorgar licencias  Debilidad por parte del Estado para hacer cumplir la ley	√	◇
<b>Autonomía</b> -distancia con otros <i>stakeholders</i> -enfoque regulatorio específico para el sector -nominaciones objetivas/proceso de despido -financiamiento con recursos independientes -capacidad de manejar recursos propios	√/Δ/◇	Excesiva interferencia política/económica con el regulador  Dependencia de financiamiento de otro sector  Confusión de los roles y responsabilidades de los <i>stakeholders</i>	√	◇
<b>Transparencia</b> -enfoque participativo de la regulación -publicación de decisiones en tiempo real -explicación de la racionalidad de las decisiones -política de otorgamiento de licencias consistente -aplicación de multas consistente, etc.	√/Δ/◇	Falta de elementos claves para la toma de decisiones  Baja credibilidad y consistencia del regulador  Evasión del operador/consumidor del proceso regulatorio	√	◇
<b>Recursos y estructura</b> -necesaria especialización -equipo suficiente -estructura interna capaz de responder al mercado -acceso completo a información de mercado -garantías adecuadas de confidencialidad -indicadores comprehensivos de desempeño	√/Δ/◇	Recursos inadecuados y pobre desempeño  Falta de conocimiento del mercado  Incapacidad para hacer un seguimiento eficaz del desarrollo del mercado y promover el crecimiento	√	Δ
<b>Accountability</b> -revisión de alto nivel -proceso de solicitud para decisiones -auditoría financiera del regulador -reportes periódicos y anuales	√/Δ/◇	Desconfianza del proceso regulatorio  Inefectiva regulación del mercado	√	Δ
√= existe; Δ=existe pero es inadecuado; ◇= no existe				

---

## Anexo 5

### **Plan de acción sugerido para un Programa de Reforma Postal en el Perú (Senda Crítica)**

1. Identificar un comité regente pequeño que se encargue de guiar en las etapas iniciales del proceso de la reforma postal y que tenga el apoyo de todas las principales instancias gubernamentales con algún interés (*stakeholders*) en la reforma postal.
2. Tomar en cuenta las recomendaciones del **Diagnóstico de reforma postal** y cualquier otro informe que se haya entregado (por ejemplo, informes de la UPU) respecto del desarrollo del sector postal.
3. Revisar la información proporcionada por el **Estudio integral de mercado** en términos de sus implicancias respecto del potencial del crecimiento del mercado postal en el Perú.
4. Convocar una reunión inicial del comité regente para determinar los principales lineamientos de políticas de la reforma postal del Perú y los procesos y responsabilidades asociados con alcanzar estas políticas.
5. Revisar y modificar la propuesta recibida para definir el servicio postal universal en el Perú. Asegurar que los entregables incluyan un estimado de los costos y las alternativas para la prestación de diferentes niveles de servicio universal.
6. Definir el nivel de servicios universales necesario para el desarrollo de un mercado postal óptimo; definir el rol del operador público y de los operadores privados, así como de las alternativas y de los métodos de financiamiento (por ejemplo, esquemas del subsidio más bajo) para la prestación del nivel propuesto de servicio universal.
7. Realizar un taller de reforma postal entre entidades gubernamentales pertinentes que sirva de base para desarrollar una propuesta preliminar (de 5 a 10 páginas) del sector postal que defina los objetivos de largo plazo y estrategias del gobierno para una reforma del sector.
8. Definir las responsabilidades y formas de verificación de cumplimiento de estas responsabilidades (*accountability*) en el desempeño respecto de las obligaciones del servicio universal y definir un mecanismo contractual para asegurar que se completen.
9. Determinar las opciones disponibles para que el operador público sea una entidad comercial mediante la reforma institucional (por ejemplo, aumentando la participación del sector privado mediante contratos de gerencia, concesiones o privatizaciones parciales o completas). Determinar los cambios regulatorios necesarios para implementar la opción elegida.
10. Determinar los lineamientos generales del Plan de Desarrollo (Plan de Negocios) y las inversiones asociadas necesarias para asegurar que el operador público pueda cumplir con sus responsabilidades de servicio universal; identificar fuentes posibles de apoyo para estas inversiones.
11. Utilizar el **Informe de políticas del sector postal** como base para un taller de reforma postal general que involucre a todas las entidades con un interés (*stakeholders*, incluyendo del gobierno, operadores públicos y privados, clientes, proveedores, organizaciones laborales, etc.) para obtener insumos y apoyo para las políticas de reforma postal.

- 
12. Publicitar los resultados del taller de reforma del sector postal en procura de forjar un consenso para la reforma.
  13. Elaborar una legislación postal básica con miras a implementar las políticas del sector postal.
  14. Institucionalizar la responsabilidad del regulador para asegurar el servicio universal y un mercado equitativo mediante la identificación de metas progresivas, indicadores cuantificables de desempeño y sistemas de monitoreo independientes. Se deben establecer estas metas tanto respecto del desempeño del operador público como respecto del desarrollo del mercado en general.
  15. Revisar periódicamente el progreso en alcanzar estas metas e identificar los ajustes y modificaciones que sean necesarios realizar.