

# La Regulación Postal en el Perú y el Mundo

## Documento de Trabajo\*

### *DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS POSTALES*

*El presente documento de trabajo tiene como objetivo ser un aporte a la discusión sobre los temas de Regulación Postal en el Perú, asimismo, dar a conocer cual es el estado actual de la Reforma y la Regulación Postal en el Mundo con respecto a los usuarios del servicio, la calidad, los concesionarios, el servicio postal universal, entre otros tópicos. Se esbozan los principales lineamientos que debería seguir el marco regulatorio peruano actual, asimismo, se nota la importancia y urgencia para el país de contar con una **Ley de Servicios Postales** capaz de incentivar la inversión privada en este importante subsector de comunicaciones, en el entendido que una mejor y mayor infraestructura de servicios de comunicaciones incrementa la eficiencia económica y el bienestar de una sociedad; asimismo, contribuye a la reducción de la pobreza de los pueblos más apartados del país. Finalmente se ensayan un conjunto de propuestas para un mejor desarrollo de las comunicaciones postales en el Perú.*

Otoño 2003

\* Elaborado por Hernán Briceño, asesor económico de la Dirección General de Servicios Postales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Las opiniones vertidas en el presente documento no reflejan precisamente el punto de vista de la Dirección. Se agradecen anticipadamente las opiniones y los comentarios efectuados a: [hbriceno@mtc.gob.pe](mailto:hbriceno@mtc.gob.pe)

## Indice

I.- Antecedentes de la Regulación Postal en el Perú .....	3
II.- Marco Regulatorio Postal Actual Peruano .....	4
III.- Objetivos.....	5
IV.- Benchmarking Internacional	
Alemania.....	6
Argentina.....	7
España.....	8
Nueva Zelanda.....	9
Serbia.....	11
V.- Evaluación del Benchmarking Internacional.....	12
VI.- Conclusiones.....	16
VII.- Propuestas.....	17
VIII.- Referencias Bibliográficas.....	20

## I.- ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN POSTAL EN EL PERÚ

La visión económica en el Perú y en el mundo en los últimos años ha cambiado notablemente, desde una perspectiva de un Estado fuertemente intervencionista y prestador de servicios básicos, tales como los de telecomunicaciones, electricidad, transportes, entre otros, a uno más de carácter regulador y promotor de las inversiones privadas, incluso aceptándose la idea de la “ineficiencia del estado empresario”<sup>1</sup>. Así, en el Perú, al igual que en Inglaterra, Argentina, Chile, entre otros países, diversos monopolios naturales que por muchas décadas fueron de propiedad estatal, y al mismo tiempo administrados y regulados por el Estado, pasaron a ser de propiedad privada. En algunos casos la transferencia fue sólo de la administración y no de la propiedad, adoptando la forma de “concesiones”. Del mismo modo, el sector de servicios postales ha venido sufriendo importantes reestructuraciones en el mundo, “los elementos comunes de la reforma postal son la reducción o eliminación del monopolio postal, reestructuración de la oficina nacional postal como una compañía normal, privatizaciones sustanciales de la propiedad de la oficina postal, y diversificación de los negocios de las oficinas postales”<sup>2</sup>.

En tal sentido la *regulación económica* referida a distintas actividades de la sociedad, tales como telecomunicaciones, electricidad, gas, puertos, entre otros, también abarca al “servicio postal”; su estudio es indispensable por diversos aspectos, tales como por presencia de fallas de mercado, prestación del servicio por un operador dominante y monopolios naturales, la existencia de información asimétrica entre operadores, usuarios y regulador, externalidades positivas para la sociedad, existencia de subsidios cruzados entre servicios y estratos socioeconómicos, entre otros.

Así, para referirnos a la evolución de la “regulación postal” en el Perú básicamente hay que remontarnos a lo que era la ex - Dirección General de Correos y Telégrafos del Perú, que empezó a funcionar desde antes de 1916, año en que fue ratificado tanto como un ente normativo y regulador, así como el operador público de los servicios postales, siendo el único prestador del servicio postal de nuestro país por muchas décadas. Debe agregarse que el 9 de octubre de 1874 el Perú ya había suscrito el Tratado de Berna, a través del cual se fundó la Unión General de Correos, con la participación de 22 países; la misma que en 1878 tomó la denominación de Unión Postal Universal (UPU). Un año después, en 1879, el Perú se integra a este tratado y pasa a formar parte de la UPU. Décadas posteriores, en la segunda mitad del siglo XX, en 1964, el Perú firma el Convenio Postal Universal con el que se da inicio a la etapa moderna de la UPU bajo nuevas normas y estándares; para tratar de ajustar los servicios postales en el país estándares y normas de calidad internacionales<sup>3</sup>.

Ya en las postrimerías del siglo XX, como parte de la implementación de un conjunto de reformas estructurales y de la apertura de diversos mercados, internos y externos del país, llevados a cabo desde agosto de 1990, en el año 1991 se aprueba el Decreto Legislativo N° 685, el mismo que acabo con el monopolio

<sup>1</sup> Instituto Peruano de Economía, Opinión. Mayo, 20003.

<sup>2</sup> Campbell, James. “Overview of the International Postal reform Movement”; World Bank study, 1996.

<sup>3</sup> Incluyendo también lo referente al Servicio Postal Universal

estatal postal fomentando la libre iniciativa privada en el sector. Con la aprobación de este Decreto, se buscó terminar con muchas décadas de existencia del monopolio postal estatal, fomentándose y garantizándose la libre participación de la inversión privada, nacional o extranjera, y la libre competencia en dicho subsector de comunicaciones del país. Asimismo, se separó las funciones normativas y reguladoras, propias de un Estado moderno, de las funciones operativas de prestador del servicio postal.

En tal sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante la Dirección General de Correos, hoy Dirección General de Servicios Postales, quedó únicamente como la Autoridad Postal con funciones técnico normativas y reguladoras. Por otro lado, se constituyó la Empresa Servicios Postales del Perú S.A. – SERPOST S.A., como empresa pública administrada bajo el régimen de la actividad empresarial privada, como la prestadora de los servicios postales. Cabe resaltar que esta empresa actúa en el mercado postal como un operador dominante.

## II.- MARCO REGULATORIO POSTAL ACTUAL PERUANO

Actualmente el mercado de los servicios postales en el Perú, no obstante su importancia, se encuentra básicamente regulado sólo por las siguientes normas:

- a) *La Constitución de la Unión Postal Universal*, como parte del Convenio Postal firmado por Perú con la re-fundada Unión Postal Universal, en 1964, y sus posteriores modificatorias hechas por los Protocolos adicionales de Tokio 1969, de Lausana 1974, de Hamburgo 1984, de Washington 1989, de Seúl 1994 y de Beijing 1999. La misma que en su preámbulo señala que los miembros lo han firmado “con el objeto de incrementar las comunicaciones entre los pueblos por medio de un eficaz funcionamiento de los servicios postales, y de contribuir al éxito de los elevados fines de la colaboración internacional en el ámbito cultural, social y económico”<sup>4</sup>.
- b) El Decreto Legislativo N° 685, denominado: “*Declaran el Servicio Postal de Necesidad y Utilidad Pública y de Preferente Interés Social*”, por medio del cual el Estado garantiza la libertad del tránsito postal en el país, así como promueve la competencia en el subsector postal. Sin embargo, cabe resaltar que es muy limitante para fomentar el desarrollo de este subsector de comunicaciones del país, pues presenta una serie de limitaciones, tanto estructurales como formales, además viene quedado obsoleta con el avance técnico económico del país y del mundo en los últimos años.
- c) *El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, D.S. N° 041-2002-MTC, que le otorga a la Dirección General de Servicios Postales la connotación de órgano de línea del Subsector de Comunicaciones, teniendo como objetivos

---

<sup>4</sup> Actas de la Unión Postal Universal, Congreso de Beijing 1999. Secretaría General de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal.

promover las inversiones postales, el acceso universal de los servicios postales y el desarrollo del mercado postal, al igual que los demás Organismos Reguladores existentes en el país<sup>5</sup>. En general dicho ROF le otorga las funciones normativas y reguladoras a la Dirección.

- d) *Reglamento de Servicios y Concesiones Postales*, D.S. N° 032-93-TCC, del 04-11-93, a través del cual se regula aspectos administrativos y operativos de las concesiones postales, a fin de que se garantice la libertad y seguridad de los usuarios del servicio postal en las diversas fases tales como de admisión, transporte y entrega de los envíos postales. Siendo imprescindible contar con una Concesión Postal para la prestación del servicio.

De estas normas cabe resaltar que las normativas de los items a) y c) son de carácter indirecto, ya que resultan de Convenios Internacionales suscritos por el Perú, y de otras leyes, como el Reglamento de Organización y Funciones de este Ministerio, respectivamente. Por lo tanto, en estricto rigor serían sólo dos las normas, b) y d) , dadas para regular el funcionamiento del mercado postal en el Perú.

### **III.- OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

En tal sentido, debido a la inexistencia de un marco regulatorio postal adecuado en el país, ausente de una Ley de Servicios Postales, capaz de promover e incentivar tanto la inversión privada, así como la demanda generalizada de los servicios postales, y el desarrollo de las comunicaciones postales del país, desconociéndose diversos temas postales, tales como los referidos al desarrollo de la reglamentación general del servicio, el servicio postal universal, los modernos procedimientos de concesión, derechos y obligaciones de los concesionarios, protección de los usuarios del servicio postal, la falta de disposiciones concretas sobre las facultades de supervisión y control de las actividades postales por parte del organismo normativo y regulador; entre otros. Por ello, realizamos seguidamente un estudio comparativo de la regulación postal existente en los diversos países alrededor del mundo, especialmente nos centraremos en aquellos países que poseen un marco regulatorio postal adecuado; asimismo aquellos que han introducido importantes reformas en los últimos años.

El estudio servirá para mejorar la toma de decisiones, normativas y regulatorias, de la Dirección General de Servicios Postales, en los temas referentes a la supervisión de operadores postales, facultad sancionadora, asimismo, para fortalecer el marco regulatorio actualmente en discusión, buscando de esta forma el redimensionamiento del sector. El documento de trabajo será también un instrumento adecuado para fijar los lineamientos de desarrollo del subsector postal especialmente del Servicio Postal Universal en las áreas rurales y de preferente interés social del país, buscando la integración de los pueblos como instrumento de superación de la pobreza.

---

<sup>5</sup> Al igual que los organismos únicamente con funciones reguladoras tales como: OSIPTEL, OSINERG, SUNASS, entre otros.

## IV.- BENCHMARKING INTERNACIONAL

Dado que vivimos en un proceso de globalización al momento de desarrollar el marco regulatorio de un país, es imprescindible contrastar las regulaciones existentes en diversos países del mundo, las mismas que pueden servir como marco referencial para el desarrollo del marco regulatorio postal en Perú hoy en día, el cual es de urgente necesidad; asimismo, sabiendo que es preocupación de todas las naciones el desarrollo de sus servicios e infraestructura de comunicaciones en general. *“Las Naciones Unidas consideran que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son instrumentos capitales para el logro de nuestros objetivos comunes tendientes al desarrollo sostenible de todos los pueblos. Las Metas del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas constituyen hitos concretos para atenuar la pobreza, el hambre y la enfermedad.”*<sup>6</sup>

### 4.1 Alemania

El mercado postal alemán desde fines de los años 80s ha pasado por una serie de reformas, las que han sido subdivididas en tres etapas<sup>7</sup>. En la primera etapa se crearon los departamentos separados de: servicios postales, servicios postales bancarios y de telecomunicaciones, dentro del Ministerio para Postales y Telecomunicaciones; asimismo, en esta fase el operador postal estatal fue reorganizado en las áreas de: cartas, parcels/express, oficina postal y segmentos de negocios. En la segunda fase, el operador público se transformó en Deutsche Post A.G. y se garantizó la prestación del servicio postal universal<sup>8</sup>, ya sea a través del operador público o de los operadores privados. En la tercera fase, se reemplazó el área concesionada para el monopolio postal y se otorgó a Deutsche Post una concesión exclusiva hasta fines del año 2002; incluyéndose también la responsabilidad para velar por el Servicio Postal Universal; en tanto que la regulación del sector postal fue encomendado al Regulador de Telecomunicaciones, Reg TP.

En general, entre las principales leyes y normas regulatorias postales existentes en Alemania, que velan por el normal desarrollo del mercado postal están: La Acta Postal de 1997, La Ordenanza del Servicio Postal Universal de 1999, La Ordenanza de Regulación de Tasas Postales de 1999, La Acta de Telecomunicaciones de 1996 (sobre todo la Parte X, que versa sobre la Autoridad Reguladora Postal), las cuales incluyen aspectos relacionados con la calidad de la prestación del servicio, las concesiones, el Servicio Postal Universal, entre otros. Cabe resaltar que la Ley Postal determina a Reg TP, agencia dentro del Ministerio de Economía, como el organismo regulador del mercado postal, cuya presidencia está constituido por un comité de tres miembros.

### Concesiones y Operadores

---

<sup>6</sup> Yoshio Utsumi, Unión Internacional de las Telecomunicaciones. Día mundial de la Telecomunicaciones; 2003.

<sup>7</sup> Price Waterhouse Coopers and Campell, J A. “Review of Postal Laws in Leading Postal reform Jurisdictions”, 2000.

<sup>8</sup> La Constitución alemana fue enmendada haciéndose explícita dicha garantía

Según la Ley de Servicios Postales, para que una persona pueda operar un negocio de envíos de correspondencias o de algún otro servicio postal, necesitaría de una licencia o concesión. Luego los inversionistas interesados para obtener dicha licencia en una determinada área deben cumplir con una serie de requisitos, asimismo, ellos están obligados a reportar a la autoridad reguladora cualquier cambio de las condiciones del negocio. Por su parte, el regulador puede requerir de los operadores cualquier información, incluidos temas relacionados con principios o aspectos no económicos, por ejemplo: secreto de las comunicaciones postales y protección de datos personales. Cabe resaltar que existe un operador de servicios postales públicos, Deutsche Post, que en los últimos años se ha expandido sustancialmente en el sector, e incluso en el mercado no postal como resultado de la acertada reforma postal.

Por su parte, la regulación sobre licencias o concesiones son impuestas más estrictamente sobre los operadores postales dominantes, los cuales están obligados a proveer a los usuarios y a otros operadores de los servicios postales acceso al servicio del reparto final y a las oficinas de recepción o admisión postal (post office boxes), con tasas basadas en costos de servicios eficientes; en caso de desacuerdo entre los operadores dichas tasas pueden ser impuestas por el Regulador postal<sup>9</sup>.

### **Servicio Postal Universal**

Con respecto a este segmento del mercado, el Estado garantiza la prestación del SPU a través de la Ley Postal de 1997; en este rubro se incluyen: cartas postales, envíos hasta 20 Kg., y libros, catálogos, periódicos o revistas. Algunos estudiosos del mercado postal alemán han señalado que el SPU podrían estar limitando el desarrollo de los demás servicios postales sujetos a licencias, como los servicios postales de cartas. Por otro lado, la ley limita la definición del SPU al incluir el reparto de paquetes personales, libros, etc, como objetos postales sujetos a operadores que necesitan licencias<sup>10</sup>. “El servicio postal universal limitaría los servicios postales sujetos a concesiones, de igual forma los servicios postales pueden ser, al menos en parte, ofertados usando criterios de servicios postales sujetos a concesión. Esto sólo incluiría tales servicios que son generalmente considerados indispensables.”

## **4.2 Argentina**

Desde 1993 en Argentina se inició el proceso de desregulación y desmonopolización del Correo Postal Oficial, pudiendo cualquier empresa acceder y desempeñarse en el Mercado Postal con sólo efectuar su registro en el “Registro Público de Prestadores de Servicios Postales”; lo cual originó que se produjera un importante crecimiento, apareciendo nuevas pequeñas y mediana empresas postales. Posteriormente, en 1996, se dispuso la desaparición del organismo regulador postal específico, la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, siendo absorbida por la Comisión Nacional de Comunicaciones; reduciéndose a una

---

<sup>9</sup> Price Waterhouse Coopers and Campell, J A. “Review of Postal Laws in Leading Postal reform Jurisdictions”, 2000.

<sup>10</sup> El Servicio universal podría limitar el servicio postal sujeto a licencia.

Unidad Gerencial. Posteriormente, en 1997 se llevo a cabo la licitación para la concesión de la administración y gestión de infraestructura operativa del Correo Oficial.

### **Concesiones y operadores**

El Estado argentino garantiza la participación de los interesados aptos para desarrollar una competencia leal efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta en términos de precios, calidad del servicio, innovación tecnológica, confiabilidad, no discriminación e integridad de los servicios, en beneficio de los usuarios.

Hoy en día la inscripción en el Registro esta supeditada a los siguientes requisitos: a) acreditación de requisitos básicamente formales; b) El pago de una suma anual de \$ 5.000 (pesos); y se otorga de forma automática. En este país existe un título jurídico para trabajar en el mercado postal por 10 años, el mismo que puede ser extendible cumpliendo con los requisitos. Por su parte, el Correo Oficial de capitales estatales fue concesionado en 1997 al Grupo Macri, en sociedad con el Banco Galicia; quien ganó el concurso porque ofertó un mayor pago a cambio de explotar el servicio postal durante 30 años.

Cabe resaltar, que según el contrato de concesión la falta del pago del canon es una razón suficiente para rescindir la concesión postal. El artículo 30º, inciso b, del contrato entre el Estado argentino y el operador Macri dice que la concesión podrá rescindirse si el adjudicatario no abonara el canon debido dentro de un plazo de 30 días de haber sido intimado<sup>11</sup>.

### **Servicio Postal Universal**

Este segmento cubre todo el territorio nacional, posee un precio regulado y comprende los siguientes servicios: a) carta simple de hasta 20 grs.; b) el telegrama simple de hasta 20 palabras; y c) el giro postal de menos de \$ 1.000 pesos. Todos los servicios anteriores poseen tarifas reguladas. Para el financiamiento de la prestación del servicio postal universal se prevé la puesta en práctica de los siguientes instrumentos: la exclusividad en la prestación del poder público fedatario, preferencia del 5% en la contratación de servicios postales y electorales por parte del sector Público Nacional, exclusividad de la emisión de sellos filatélicos.

## **4.3 España**

Existe una ley postal que rige los destinos del mercado postal<sup>12</sup>, cuyo objeto y naturaleza es regular los servicios postales, garantizando la prestación del servicio postal universal y la satisfacción de las necesidades de comunicación postal; y asegurando la libre competencia en este importante sector. Cabe resaltar la importancia que se le brinda, especialmente como un complemento a la infraestructura de comunicaciones del país.

---

<sup>11</sup> Clarín, Sección Economía. Setiembre, 2000.

<sup>12</sup> Denominada: "Ley del Servicio Postal Universal y de la Liberalización de los Servicios Postales"

## **Usuarios**

La legislación española no ha reservado ningún capítulo o artículo sobre el tratamiento y las condiciones de los usuarios, sin embargo a lo largo del texto existen temas referidos a los mismos. Así, en el caso del servicios postal universal, el operador deberá ofrecer a los usuarios y clientes que estén en condiciones comparables el mismo tratamiento y prestaciones idénticas, asimismo, prestar el servicio sin discriminación alguna entre los usuarios que se encuentren en condiciones análogas. Están garantizados los derechos del secreto de la información, de las clases de envíos, de la identidad del remitente y destinatario; conforme a la constitución.

## **Concesiones y operadores**

Para la prestación del servicio postal se requiere de una autorización según el tipo de servicio que pretenda prestar el interesado, permitiéndose expresamente la prestación de operadores provenientes de Estados de la Unión Europea o de otra nacionalidad. Cabe resaltar que “se consideran requisitos esenciales para la prestación del servicio, el respeto, conforme al artículo 18.3 de la Constitución Española, al derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, la obligación de protección de los datos y los establecidos por la normativa sectorial sobre seguridad del funcionamiento de la red en materia de transporte de sustancias peligrosas, protección del medio ambiente y ordenación territorial”<sup>13</sup>.

## **Servicio Postal Universal**

Con respecto al Servicio Postal Universal se entiende como tal al conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional. En esta categoría están incluidos los servicios de giro, prestación ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección; puede tratarse de: (a) cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte, de hasta 2 Kg de peso; (b) paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta 10 Kg. de peso.

La prestación se desarrollará de acuerdo a lo que determine el Gobierno en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal. Asimismo, la Ley Postal garantiza la existencia de un Fondo de compensación que subsidie la prestación del servicio postal universal; el “Plan” del gobierno tomará en consideración el “Fondo”, a cuyo sostenimiento contribuirán básicamente todos los operadores, y las donaciones ordinarias realizadas por cualquier persona física o jurídica.

### **4.4.- Nueva Zelandia**

En 1986, Nueva Zelandia inició las reformas en este subsector de comunicaciones transformando New Zealand Post Office en una Corporación, pero continuó siendo de propiedad estatal (New Zeland Post; mientras que concluían con la revisión de la

---

<sup>13</sup> Ley del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales; Ley 24/1998, de 13 de julio.

normativa Nueva Zelanda estableció un precio techo para el monopolio postal de NZ\$ 1,75 por carta y un peso límite de 500 grs; pudiendo un operador privado prestar el servicio cuando su costo sea superior a dicho monto o cuando su peso sea superior a 500 grs. Posteriormente, en 1990, el gobierno modificó la ley del servicio postal reduciendo el límite del monopolio postal desde 500 grs. a 200 grs., y reduciendo el límite del precio a NZ\$ 0,80 durante un periodo de dos años.

Después de la ley de 1990, las reformas postales han sido muy beneficiosas significando un incremento en eficiencia en el sector y la introducción de nuevos servicios, en 1995 después de años consecutivos de crecimiento en 5% en el volumen de cartas, Nueva Zelanda Post abolió la entrega rural y redujo el precio de la primera clase de estampas; asimismo, continuó proveyendo el servicio postal universal bajo coordinaciones con el gobierno el cual limita el precio de la estampilla, asimismo ha ampliado sus líneas de negocios relacionados.

Otra característica de la reforma postal es que el gobierno acordó que NZ Post podría ser el único operador postal autorizado para representar al gobierno en la Unión Postal Universal (UPU) por 5 años.

## **Usuarios**

La ley de servicios postales regula las actividades de los operadores postal con el objetivo de proteger los intereses de los usuarios del servicio. Asimismo, los intereses de los usuarios es resguardada a través de un adecuado procesos de tarificación por parte del Ministerio de Comercio. Así en el verano del 2002 anunciaron una revisión de la política tarifaria para determinar el régimen tarifario de New Zealand's Post hasta el 2005; las decisiones son hechas en base a descubrimientos de los reportes oficiales. Un año después, en Marzo del presente año, el gobierno anunció el lanzamiento del "Infometrics report", importante parte de la información basada en la revisión de diversas fuentes; sin embargo esta no representa la política tarifaria del gobierno.

## **Concesiones y operadores**

Se define como operador postal a una persona que realiza servicios de entrega de "artículos postales" tales como correspondencias, alguna forma de comunicaciones escritas, o algún otro documento o artículo, que es consignado a una persona o dirección específica; se incluyen también los sobres, paquetes. Estos operadores están obligados a realizar un simple registro con el Ministerio, según la ley se les requiere respetar la privacidad de las comunicaciones postales, mantener un record de los artículos postales (cartas, encomiendas, u otros artículos transportados por un operador postal) sin ser repartidos y abiertos y notificar a sus respectivas direcciones, entre otros. Asimismo, los operadores están obligados a cumplir con regulaciones adicionales adoptada por el gobierno con el propósito de asegurar la eficiencia del sistema postal neozelandés.

Asimismo, existe un operador postal público New Zealand Post, empresa de propiedad estatal que opera sin ningún privilegio monopólico desde 1998; la prestación de sus servicios se ha incrementado notablemente. El crecimiento fue en parte por la performance de New Zealand Post International Imite, negocio

internacional, también por la compra del servicio de Courier Ansett Express, que provee la mitad del incremento de los ingresos<sup>14</sup>.

### **Servicio Postal Universal**

La Ley de Servicios Postales no define el servicio postal universal ni le impone al gobierno, ni algún operador en particular, la obligación de asegurar la prestación de dichos servicios. Sin embargo, el gobierno trata de asegurar el acceso de la población requeriente a través de un acuerdo con el operador postal dominante, NZ Post, que es llamado "Deed of Understabling". Por medio de este provee 6 días a la semana la prestación de estos servicios en más de 95% de los puntos de entrega, mantener el precio de las estampas por debajo de NZ\$ 0,45 (US\$ 0,219); mantener un número específico de oficinas postales; entre otras.

### **4.5.- Serbia**

La regulación postal en este país define como servicios postales a la provisión del tráfico postal doméstico e internacional. Entre las características están, la disponibilidad del servicio postal universal únicamente para los usuarios del territorio de la República Serbia, la relación entre usuarios y proveedores del servicio, el otorgamiento de concesiones; asimismo, introduce competencia en el otorgamiento del servicio y del tráfico postal. Los principios sobre la cual se desarrolla el servicio postal universal en Serbia son los de protección a los intereses de los consumidores, el principio de inviolabilidad del secreto postal, incentivar la competencia y el desarrollo de las actividades postales, los principios de conciencia y honestidad.

### **Concesiones y operadores**

El derecho a monopolio postal fue abolido recientemente en 1998, debido a las fuertes demandas para la desregulación y liberalización del mercado de servicios postales. Los proveedores de servicios postales prestan servicios postal universal con precios accesibles ofreciendo servicios a la población a través de una amplia red postal, buscando que la estructura del sistema postal, al igual que las formas de financiamiento, provengan de una amplia libertad del mercado y mejorar la calidad de los servicios de acuerdo a estándares de calidad.

La política de concesiones está también contemplada en la normativa, la concesión puede ser otorgada a una entidad legal o a una persona privada. La normativa exige que los títulos de concesiones, que son considerados documentos de carácter público, contemplen especificaciones exactas de la prestación de los servicios por los cuales la concesión es solicitada, el área sobre la cual el servicio va a ser prestado, la fecha sobre el inicio de operación de la concesión, los montos de derechos a ser cancelados por el otorgamiento de la concesión; entre otros.

---

<sup>14</sup> Price Warterhouse Coopers and Campell, J A. "Review of Postal Laws in Leading Postal reform Jurisdictions", 2000.

Con respecto a la duración de la concesión, la agencia reguladora de servicios postales puede otorgar licencias por una duración de 10 años, en tanto que la licencia para el operador público de servicios postales es otorgada por un lapso de 20 años.

En el caso de operadores prestadores de SPU, la normativa considera necesario determinar los mecanismos de financiamiento del operador como resultado de un eventual déficit proveniente de la prestación del servicio postal universal, como consecuencia de no cubrir los costos reales, el mismo que será determinado y pagado por la Agencia reguladora postal.

## **Usuarios**

En la normativa existe una sección respecto a las obligaciones de los operadores postales para con los usuarios, sobresaliendo las normas en caso de pérdidas, daños o reducción del valor de los objetos postales; asimismo, las obligaciones en caso de que los operadores trasladen y entreguen su correspondencia sobrepasando los límites temporales. Los usuarios pueden entablar reclamos a los operadores postales, los cuales están amparados en la ley.

## **Servicio Postal Universal**

La normativa sobre el Servicio Postal Universal representa un ordenamiento mínimo de servicios postales que constantemente son proporcionados en todo el territorio de la Republica de Serbia, a iguales precios accesibles para todos los usuarios, y poseen una calidad definida; este servicio puede ser proporcionado tanto por el operador público así como por los demás, basándose en la licencia obtenida. Asimismo, cabe resaltar que los operadores postales están obligados a proporcionar un mínimo de servicios postales en todo el territorio nacional.

Los servicios considerados dentro del SPU son: a) la admisión, el transporte y la entrega del objeto postal, hasta por 2 Kg.; b) los paquetes postales, hasta 10 Kg., en tráfico doméstico, y la entrega de los paquetes de hasta por 20 Kg., en el tráfico postal internacional; c) también incluye la admisión, el transporte y la entrega de los órdenes postales y los cecogramas para ciegos.

## **V.- EVALUACIÓN DEL BENCHMARKING INTERNACIONAL**

En los últimos años diversas economías alrededor del mundo han introducido profundos e importantes cambios en sus estructuras productivas, en el Perú de un Estado fuertemente intervencionista y productor de servicios básicos se está pasando a uno de carácter más promotor y regulador de las inversiones y de la competencia en los diversos ámbitos, prueba de ello es el Decreto Legislativo N° 685 con el cual se fomenta la competencia en el Sector Postal; sin embargo, urge una Ley de Servicios Postales más general, que consolide el marco regulatorio postal, como las existentes en diversos países latinoamericanos y en el mundo.

Se reconoce que en la Región existe un déficit regulatorio, aunque en los noventa ha habido un gran avance. “Donde no es posible garantizar condiciones competitivas, la experiencia regional demuestra que es necesario perfeccionar los

marcos y las prácticas regulatorias. En algunos países se observa un déficit al respecto y, en otros, han surgido nuevos desafíos como consecuencia de la maduración de los mercados”<sup>15</sup>.

Es importante fomentar en el Perú el desarrollo de las comunicaciones postales debido precisamente al reducido desarrollo de las telefonía fija y sus redes. Seguidamente mostramos un cuadro comparativo de las cantidad de líneas telefónica fijas en operación por cada 100 habitantes en diferentes países del mundo, asimismo, su ingreso per capita. Veremos que estos países, no obstante el desarrollo de sus telecomunicaciones así como su elevado ingreso per capita, respecto a los existentes en el Perú, le vienen dando mayor preponderancia a sus comunicaciones postales, es el caso de España, Estados Unidos, entre otros.

**Cuadro N° 1: Benchmarking de Teledensidad Fija**

<b>País</b>	<b>PBI Per Cápita 2001<sup>(2)</sup>, en US\$</b>	<b>Teledensidad Fija 2000<sup>(2)</sup></b>
Argentina	7.168,00	21,3
Brasil	2.911,00	18,2
Chile	4.123,00	22,1
Colombia	1.939,53	16,9
Ecuador	1.395,35	10,0
España	14.620,25	42,1
Perú	2.068,97	6,15 <sup>(1)</sup>
USA	34.859,15	70,0
México	6.215,29	12,5
Uruguay	5.411,76	27,8
Venezuela	5.077,24	10,8

Fuente: OSIPTEL y Banco Mundial

Elaboración Dirección General de Servicios Postales

(1) Fuente: OSIPTEL, a diciembre del 2002, no incluye teléfonos de uso público.

(2) Fuente: Banco Mundial (excepto Perú, en el caso de la teledensidad)

Con respecto a la regulación postal alemana hay que resaltar que muchos tratadistas la consideran como la “reforma postal más sofisticada del mundo”, la misma que ha pasado por tres fases, en tanto que en Perú podríamos considerar que seguimos aún en la primera fase<sup>16</sup>. Esta experiencia provee importantes lecciones con temas referidos al servicio postal universal, interconexión entre operadores, asimetrías en la regulación sobre otorgamiento de licencias, ampliación del operador público dominante, en temas referentes a la política de desagregación de la red postal<sup>17</sup>, en donde “una concesión o licencia con una posición dominante debe proveer la desagregación de los servicios postales de *box office*, para otros concesionarios teniendo como retribución tasas basadas en costos”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. “Reducir el déficit regulatorio de los servicios públicos”, en “Equidad Desarrollo y Ciudadanía”, Santiago, 2002.

<sup>16</sup> la que se inició con la promulgación del Decreto Legislativo N° 685, en 1991.

<sup>17</sup> provide unblinded service.

<sup>18</sup> Campbell, J. “Overview of the International postal Reform Movement”, Washington, D.C. 1998.

Algunos países tales como Alemania, mantienen sus oficinas regulatorias de Servicios Postales dentro del Ministerio de Economía, para darle la importancia de carácter económica e incentivar la inversión privada en dicho subsector, asimismo por estar relacionada con muchos aspectos técnicos económicos, en tanto que en Perú el ente competente se mantiene como una dependencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En tanto que en Argentina el ente Normativo y Regulador es solamente parte de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

En España, la ley de forma expresa incentiva la participación de inversionistas nacionales y extranjeros, provenientes de la comunidad económica europea o de algún otro país. Por otro lado, la normativa integra a la infraestructura de propiedad estatal de aeropuertos, puertos y ferrocarriles; esto acorde con el modelo económico existente. Sin embargo, Como en otras actividades, en España existe una sobrerregulación en la prestación del servicios postal universal, siendo demasiado restrictivo<sup>19</sup>; lo cual paramétra su desarrollo y la inversión privada, dando origen a problemas como el “remail”.

En tanto que la Reforma postal Neocelandés, ha sido considerada una de las primeras en efectuarse, al respecto es interesante resaltar que, como en todas las reformas han existido algunos opositores a las efectuadas en el sector postal, especialmente en Nueva Zelandia, pues funcionarios de New Zeland Post se opusieron a la desregulación del monopolio postal, considerando de forma equívoca que los servicios postales estaban expuestos a competencia con diversos servicio sustitutos<sup>20</sup>, tales como los servicios de telefonía, telex, fax, correo electrónico, y servicios no regulados; es más es de esperar cierta complementariedad entre ellos. Por su parte, entre los países que han demorado en iniciar su reforma postal, debido a la equívoca resistencia de funcionarios y trabajadores del subsector, está Servia, esto generalmente retrasa los beneficios para los usuarios de los servicios que acompaña las reformas.

## **Usuarios**

Los diversos países garantizan el acceso a los servicios postales sin discriminación alguna, asimismo, el derecho al secreto de la información objeto del servicio, datos de las clases de envíos, sobre las identidades del remitente y del destinatario, entre otros, normas en caso de pérdidas, daños o reducción del valor de los objetos postales; obligaciones de los operadores en caso de que trasladen y entreguen su correspondencia sobrepasando los límites temporales. Asimismo, esta contemplado en las leyes de los diversos países que los usuarios puedan realizar una serie de reclamos a los operadores postales por diversos incumplimientos, en tanto que en Perú no existe ninguna norma ni un manual de procedimientos para que los usuarios realicen sus reclamos, en primera instancia a los operadores y posteriormente a esta Dirección. Sin embargo, la Ley Marco de los Organismos Reguladores en el Perú contempla esta función, la misma que debería ser adaptada para los servicio postales.

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, el seguro de desempleo español es considerado como demasiado benevolente, en la práctica origina que a muchos les convenga estar desempleados y vivir de una pensión establecida por el Estado.

<sup>20</sup> Desde el punto de vista técnico-económico, no se puede apriori hablar de sustituibilidad de bienes si no se conocen las elasticidades cruzadas entre ambos

## **Operadores y concesiones**

Con respecto al otorgamiento de concesiones o licencias postales, en países como Alemania y Servia existe una *regulación asimétrica*, en tanto que en Perú se maneja un trato más homogéneo exigiéndoles a todos los solicitantes los mismos requisitos; esto último podría ser una de las causas de la elevada informalidad en el país, puesto que para los pequeños operadores puede estar funcionando como una sobrerregulación. Por otro lado, a diferencia de países como Chile y Perú que mantienen una empresa estatal como operador dominante en la prestación de servicios postales, el operador de capitales estatales en Argentina ha sido dado en concesión a la empresa privada.

Al igual que en otros países en donde se ha llevado a cabo una reforma postal, en Alemania Deutsche Post ha sacado ventaja de su libertad comercial expandiéndose dentro de nuevos negocios postales en el país, e incluso fuera de este rubro, y en el extranjero; se ha hecho, por ejemplo, accionaria de algunas empresas tales como de Postbank; y en países como Australia, Polonia, Bélgica y Reino Unido. Posteriormente, Deutsche Post en 1998, ha adquirido el 25% de DHL, una compañía americana pionera en el servicio expreso internacional; y Global Mail, uno de los mayores exportadores de servicios de "re-mail internacional". En otros países, como Nueva Zelandia, la reforma en el sector ha pasado por la necesidad de cerrar oficinas postales antieconómicas que ocasionaban pérdidas (en más de un tercio) .

## **Servicio Postal Universal**

En Alemania, la ley reconoce que el gobierno tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio postal universal, sin embargo, no es un requerimiento impuesto al operador público Deutsche Post; para el financiamiento de dicha prestación no están permitidos los "subsidiados cruzados"<sup>21</sup>, provenientes de sobrepagos de servicios monopólicos. Más bien se estipula que las compensaciones para la prestación del servicio postal universal serán pagadas por un fondo financiero compuesto de contribuciones de todos los concesionarios.

Cabe resaltar, que en este país se otorgó en monopolio la prestación del servicio postal a cambio de la prestación del servicio postal universal, en otros países, la prestación se da a través del operador público; como en España. La legislación española lo aborda de forma amplia y completa, restringiendo a un sólo operador la prestación; debería permitirse la participación amplia de todos los operadores; asimismo, existen ciertos derechos y exclusividad otorgadas al operador del SPU; el cual ayudaría a financiar la prestación.

En Servia el financiamiento de este servicio se da a través de un fondo, asimismo, el acceso a éste sólo está garantizado para los usuarios de nacionalidad servia y no así para los extranjeros, esto debido a que viene siendo subsidiado con fondos estatales; en tanto que la prestación puede ser tanto por operadores privados así como el operador público.

---

<sup>21</sup> los mismos que generan ineficiencias en la asignación de recursos

En general en el mundo todos los países vienen preocupándose por garantizar la prestación del servicio postal universal, en Irlanda entre las funciones del Organismo regulador<sup>22</sup> están: revisar los precios domésticos e internacionales establecidos por un operador dentro del área reservada del servicio postal universal, monitorear los principios tarifarios en la franja no reservada, asimismo, asegura que los procedimientos contables sean transparentes; están permitidos los subsidios cruzados, debiendo alcanzar un límite necesario para mantener la obligación de la prestación de dicho servicio.

## **VI.- CONCLUSIONES**

La experiencia internacional recogida en el presente estudio de benchmarking muestra entre otros aspectos, que la regulación postal, en el Perú y en las diversas partes del mundo, posee entre otros lo siguientes elementos:

- El Marco Regulatorio Postal peruano es muy débil, básicamente se remonta de forma directa al Decreto Legislativo N° 685: “Declaran el Servicio Postal de Necesidad y Utilidad Pública y de Preferente Interés Social”; y al Decreto Supremo N° 041-2002-MTC: Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. No existe una Ley del Servicio Postal.
- Los diversos países le dan la debida importancia al mercado postal como parte de su infraestructura de comunicaciones, que mejora la productividad del país, las posibilidades de crecimiento económico y la generación de empleo; y por ende el bienestar social y la erradicación de la pobreza. Tal es así que el mercado postal es muy sensible a la actividad económica del país, es decir que cuanto más crezca la economía, la actividad postal aumentará fuertemente; y viceversa, es muy susceptible de contraerse ante recesiones económicas.
- Algunos países no han privatizado las empresas de capitales estatales simplemente las han otorgado en concesión a los privados; debiéndose entender que el concesionar un empresa de capitales estatales es un forma de privatiza una empresa, pero dentro de un periodo de tiempo preestablecido, al término del cual la empresa retorna a manos del Estado. Para realizar esto se necesita un marco regulatorio adecuado.
- La actual política del Servicio Postal Universal en el mundo ha dado origen al problema del “Remail Case” en la Unión Europea, consistente en que algunos operadores privados utilizan la red del servicio postal, la que mayormente sigue siendo de propiedad estatal, para el reenvío de los objetos postales admitidos en un punto cualquiera, con la intención de obtener sobre-beneficios; muchas veces a precios dumping. Esto ha llevado a la adopción de nuevos esquemas de compensaciones de cargos postales

---

<sup>22</sup> <http://www.comreg.ie>

para la entrega del *cross border mail*, intercepción y desincentivando su práctica.<sup>23</sup>

- Por otro lado, los funcionarios postales de diversos países esperan que las autoridades competentes internacionales trabajen sobre el problema del Remail y establezcan el consenso de que mantener el servicio postal universal ensombrece los principios de las leyes de competencia del mercado<sup>24</sup>; y sus beneficios.
- En diversos países, los organismos reguladores poseen la facultad de intervenir en caso de que no lleguen a acuerdos los concesionarios que necesitan interconectarse entre sí, ya sea en la calidad de la prestación de los servicios subcontratados, en las diversas fases del proceso postal. Asimismo, la intervención es permitida en lo referente a las tasas postales que deberían cobrarse entre sí, las que deben basarse en costos.

## **VII.- PROPUESTAS PARA UN MEJOR DESARROLLO DE LAS COMUNICACIONES POSTALES**

Del estudio sobre los marcos regulatorios existente en los diversos países del mundo, y el diagnóstico de la situación regulatoria postal actual del Perú, podríamos proponer que la implementación del marco regulatorio postal que se viene elaborando en el Perú, se rija teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- El marco regulatorio que se proponga y se apruebe debe ser uno que elimine cualquier tipo de inestabilidad e incertidumbre que perjudique la gestión empresarial privada, nacional o extranjera. Asimismo, debe ser uno que de cabida a un ente regulador<sup>25</sup> con adecuado empowerment y mucha credibilidad, y que evite que los inversionistas privados acudan reiteradas veces al poder judicial.
- El marco regulatorio que se desarrolle debe ser uno que a la Dirección General de Servicios Postales le permita cumplir con las funciones siguientes, dentro de su respectivo ámbito de competencia: a) Función supervisora, b) Función reguladora, c) Función normativa, d) Función fiscalizadora, e) Función sancionadora, f) Función de solución de controversias, g) Función de solución de los reclamos; entre otras. Esto bajo los lineamientos de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos<sup>26</sup>.
- De otorgarse en concesión o privatizarse el Operador Público de Servicios Postales existente hoy en día en el Perú, SERPOST S.A., la adjudicación no sólo debería tener como objetivo aspectos vinculados a la maximización de

---

<sup>23</sup> El servicio postal admitido en un país y cuya entrega cruza la frontera. Artículo 23° de la Convención Postal Universal de 1989; exhortando también las oficinas postales a evitar esto; así mismo a no trabajar ni convenir con los operadores que practican dichos servicios.

<sup>24</sup> Campbell, James. "Overview of the International Postal Reform Movement", Washington, D.C. December, 1998.

<sup>25</sup> La Dirección General de Servicios Postales

<sup>26</sup> Ley 27332, del 29 de Julio del 2000; y sus posteriores modificatorias (Ley N° 27331)

la recaudación fiscal<sup>27</sup>, sino también aspectos relacionados con la calidad y desarrollo de largo plazo de este subsector de comunicaciones.

- La elaboración de un marco regulatorio adecuado debe preceder al proceso de concesión o privatización del operador público dominante del servicio postal, de ser el caso. Asimismo, se debe garantizar los cumplimientos contractuales del operador que se adjudique la gestión o propiedad de la empresa de servicios postales hoy en día de propiedad estatal, garantizándose también la prestación de los servicios postales considerados como SPU.
- En un contexto en que existen diversos modelos de fijación tarifaria con cierto sustrato de optimalidad<sup>28</sup> y de carácter regulatorios<sup>29</sup>, se debe desarrollar un marco tarifario basado en precios de “segundo mejor”<sup>30</sup> para la compensación de tasas entre operadores, en el caso de la subcontratación de servicios en las diversas fases del proceso postal. Asimismo, en el caso de tener que efectuarse a algún concesionario cierta compensación, por desarrollar el SPU, a través del “fondo”.
- Los operadores dominantes deben garantizar un mínimo de cobertura del servicio postal, incluido el SPU, en todo el país sobre todo en áreas rurales y de preferente interés social del país; con miras a aportar a la superación de la pobreza del país.
- De ponerse en discusión el tema de otorgarse o no en exclusividad el SPU o de permitirse el monopolio postal a cambio de la prestación del mismo, lo cual en ningún momento se propone, debe evaluarse técnica y económicamente de forma completa su factibilidad y beneficio para el país. En el subsector de Telecomunicaciones el monopolio otorgado inicialmente al operador dominante no resultó ser muy beneficioso para el país, es mejor en todo momento fomentar la competencia; única forma de lograr servicios de mejor calidad y reducciones tarifarias en beneficio de todos los peruanos.
- Para garantizar el cumplimiento del marco regulatorio a nivel nacional, la normativa debe contemplar la presencia de la Dirección General de Servicio Postales en todo el territorio nacional, ya sea mediante la apertura de delegaciones propias o bien mediante convenios a suscribir con los gobiernos municipales o regionales, a fin de posibilitar que todos los usuarios del servicio en todo el territorio nacional puedan ejercer sus derechos; en un contexto en que el desarrollo de las telecomunicaciones sigue siendo incipiente.

---

<sup>27</sup> Son básicamente criterios de tipo coyunturales o cortoplacistas.

<sup>28</sup> Puesto que parten de la optimización de una función de bienestar social, considerando a una persona promedio. Entre ellos: Precios en dos partes, precios de punta y valle, Precios Ramsey, entre otros.

<sup>29</sup> Tarifas Tope, Empresa Eficiente, Tasa de Retorno, y mixto.

<sup>30</sup> Aquellos precios que se permiten cobrar para maximizar beneficios de los operadores, sujetándose a la restricción de financiamiento; en algunos casos coincide que el precio de segundo mejor es igual al costo medio de proveer el servicio. En el caso de precio de primer mejor, el precio es igual al costo marginal de proveerlo.

- De crearse un fondo para el co-financiamiento de la prestación del servicio postal universal, el mismo que es necesario, estos deberían estar destinados a satisfacer únicamente las necesidades de los “usuarios de nacionalidad peruana” de bajos recursos económicos; y no así la demanda de todos los usuarios, pues entre ellos habrán individuos de aceptable posición económica que no necesitan recibir algún tipo de subsidio. Por eso, al igual que en muchos países, no se debería subsidiar la demanda de servicios postales de los no residentes. Para lograr estas políticas, los subsidios que se otorguen a estos tipos de concesionarios (de servicios postales universales) deben ser por la demanda del servicio, de forma ex-post y no por al oferta<sup>31</sup> de los mismos.

---

<sup>31</sup> Ha quedado demostrado que los subsidios a la oferta en Latinoamérica efectuados en décadas pasadas han sido ineficientes, pues los que mayor monto recibían eran los que más demandaban dicho servicio, que pertenecían a estratos socioeconómicos de elevados ingresos.

## VIII.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Campbell, James. "Overview of the international Postal Reform Movement", Cato Institute's. Washington, 1998.

Campes, James. "Remail: Catalyst for Liberalizing European Postal Markets", Germany, 2001.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. "Reducir el déficit regulatorio de los servicios públicos", en "Equidad Desarrollo y Ciudadanía", Santiago, 2002.

Leyes Postales de los diversos países.

PriceWaterhouseCoopers and Campell, James. "A Review of Postal Laws in Leading Postal Reform Juridictions, August, 2000.

Secretaría General de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal. Acatas de la Unión Postal Universal. Congreso de Beijing 1999.