

**Subgrupo de Trabajo - SGT N° 1 “Comunicaciones”
Comisión Temática de Asuntos Postales - CTAP**



***ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO
DE UN MERCADO ÚNICO DE
SERVICIOS POSTALES
EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR
(VERSION ACTUALIZADA – AÑO 2006)***

Mayo de 2008

PRESENTACION

El presente estudio tiene por objeto proporcionar a la sociedad en general un conocimiento básico sobre el tema postal y, al mismo tiempo, servir de punto partida para el debate con otros actores, con vistas al establecimiento de un mercado único para los servicios postales en la Región. Es el resultante del esfuerzo conjunto de los representantes de los Estados Partes que, por medio de la participación en acciones de la Comisión Temática de Asuntos Postales - CTAP, del Subgrupo de Trabajo N.º 1 “Comunicaciones” del Grupo Mercado Común - GMC, órgano ejecutivo del MERCOSUR, concluían su primera versión en el año 2003.

Para la elaboración de este trabajo, cada Estado Parte formuló conceptos y elaboró textos, así como proporcionó datos e informaciones sobre las características y actividades del sector postal, enfocando aspectos relacionados a la legislación aplicable, a los procesos de reforma en curso, la actuación comercial y operativa de los agentes o actores del mercado, las políticas económicas aplicadas y los impactos sociales referidos a la prestación de los servicios, entre otros temas. El contenido del estudio contiene informaciones relevantes sobre todos los aspectos relacionados a la actividad postal, como: política gubernamental, servicios, operadores, reguladores, mercados, clientes, etc.

Al igual que en otros importantes sectores de la economía mundial, la dinámica de los cambios observados en el área postal obliga a una constante revisión de las informaciones y de los datos de este Estudio, tarea que demanda un detenido análisis y exhaustivas investigaciones, teniendo en cuenta la carencia de fuentes especializadas, motivo por el cual todavía no se ha logrado alcanzar la periodicidad de actualización deseable para este Estudio.

Por sus características esencialmente dinámicas, toda conceptualización de la actividad postal ha de ser necesariamente susceptible de un mecanismo de actualización eficaz y eficiente; de rápida implementación y consecuentemente, de ágil inserción en los textos existentes.

En tal sentido, una adecuada metodología de actualización exigirá un sistema periódico de revisión sobre la base de los siguientes aspectos:

- a) Periodicidad: Al menos anual. Cualquier Estado Parte podrá solicitar la revisión del Estudio antes de ese plazo, mediando circunstancias excepcionales que lo justifique;
- b) Mecanismo de consulta entre los Estados Partes mediante la utilización de medios electrónicos de comunicación;
- c) Remisión de la información a incorporar no más allá de los noventa días de concluido el año calendario;
- d) Sistema rotativo de consolidación y traducción de textos, y
- e) Publicación del documento.



ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS POSTALES EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR



Finalmente, se recomienda que el presente Estudio sea colocado a disposición de la sociedad para conocimiento y oferta de contribuciones, destinadas a su perfeccionamiento. Así, los Estados Parte deberán proveer los medios y los recursos necesarios que permitan su divulgación a gran escala.

De esta forma, mediante a renovación de los esfuerzos de los Estados Partes, se publican las informaciones y los datos del sector postal del MERCOSUR, en esta versión actualizada hasta el año 2006.

* * * * *

ÍNDICE

PRESENTACION	2
I - INTRODUCCION	12
II - EL PAPEL DE LOS ESTADOS PARTES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1. Introducción	16
2. Las Obligaciones del Estado	18
III - EL SECTOR POSTAL / LA INDUSTRIA POSTAL	20
1. Introducción	20
2. Los Agentes del Sector	21
3. Los Servicios Postales	24
3.1. Los Servicios Reservados	25
3.2. Los Servicios No Reservados	34
IV - LAS CONTRIBUCIONES DEL SECTOR POSTAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL	35
1. Introducción	35
2. Las Contribuciones para el Desarrollo Social y Económico	35
2.1. La Producción y el Crecimiento	36
3. La Importancia del Sector para la Comunidad	39
4. Los Servicios Prestados	40
4.1. Correo Convencional	41
4.2. Encomiendas	43
4.3. Expreso	43
4.4. Logística postal	44
4.5. Correo Híbrido	45
4.6. Comercio Electrónico	46
4.7. Atención	57
4.8. Financiero	58
5. El Correo como Infraestructura Social Básica	61
5.1. Introducción	61
5.2. Los Estados Partes	61
5.2.1. Argentina	61
5.2.2. Brasil	62
5.2.3. Paraguay	64
5.2.4. Uruguay	65
6. El Empleo	68
7. La Reforma Postal – Un Enfoque Nacional	69
7.1. Argentina	72
7.2. Brasil	74
7.3. Paraguay	76
7.4. Uruguay	76
V - EL AMBIENTE REGULATORIO	80
1. Introducción	80
2. Principales Conceptos	80
3. La Legislación de los Estados Parte	81
3.1. Argentina	81

3.2	Brasil	81
3.3	Paraguay	81
3.4	Uruguay	81
4.	Los Agentes Reguladores.....	81
4.1	Misiones	81
4.2	Objetivos.....	81
4.3	Estructura.....	81
5.	La Reglamentación Internacional – Los Organismos Postales Internacionales	81
5.1	Unión Postal Universal - UPU	81
5.2	Unión Postal de las Américas, España y Portugal - UPAEP	81
5.3	Organización Mundial del Comercio - OMC.....	81
5.3.1	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios – AGCS.....	81
5.3.2	Los Servicios Postales en la OMC.....	81
6.	La Reglamentación Regional.....	81
VI -	LOS ASPECTOS COMERCIALES.....	81
1.	Introducción	81
2.	La Visión General del Mercado	81
3.	Los Clientes y sus Expectativas	81
4.	Los Mercados.....	81
5.	Los Servicios Prestados y los Operadores	81
6.	Tarifas y Precios	81
7.	Transparencia Contable.....	81
8.	Acceso al Mercado.....	81
8.1	Argentina	81
8.2	Brasil	81
8.3	Paraguay	81
8.4	Uruguay	81
9.	Los Impactos del MERCOSUR	81
VII -	LOS ASPECTOS ECONÓMICOS Y OPERATIVOS.....	81
1.	Introducción	81
2.	El Financiamiento del Servicio Postal Universal	81
3.	El Sistema Postal.....	81
3.1	La Atención Postal.....	81
3.2	La Recogida	81
3.3	La Clasificación.....	81
3.4	El Encaminamiento	81
3.5	La Distribución.....	81
4.	Los Servicios Internacionales.....	81
5.	Los Costos.....	81
6.	La Rentabilidad y la Fijación de Tarifas.....	81
6.1	Argentina	81
6.2	Brasil	81
6.3	Paraguay	81
6.4	Uruguay	81
7.	El Remailing	81

7.1	Modalidad A-B-A	81
7.2	Modalidad A-B-B.....	81
7.3	Modalidad A-B-C.....	81
8.	Inversiones en Tecnología	81
8.1	Argentina	81
8.2	Brasil	81
8.3	Paraguay	81
8.4	Uruguay	81
VIII -	LOS ASPECTOS SOCIALES.....	81
1.	Introducción.....	81
2.	La Óptica de la Sociedad.....	81
3.	La Infraestructura Social Básica	81
4.	El Empleo	81
IX -	LA SITUACION ACTUAL: UNA VISION GLOBAL.....	81
1.	Introducción	81
1.2	Las Principales Tendencias del Mercado.....	81
1.3	Las Principales tendencias Institucionales para el Sector.....	81
2.	El Punto de Vista de los Clientes	81
3.	El Punto de Vista del Operador Oficial.....	81
3.1	Argentina	81
3.2	Brasil.....	81
3.3	Paraguay	81
3.4	Uruguay	81
4.	El punto de Vista del Operador Privado	81
4.1	Argentina	81
4.2	Brasil.....	81
4.3	Paraguay	81
4.4	Uruguay	81
5.	El Punto de Vista del Regulador Nacional	81
5.1	Argentina	81
5.2	Brasil.....	81
5.3	Paraguay	81
5.4	Uruguay	81
6.	La Perspectiva Regional.....	81
X -	LOS DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR POSTAL	81
1.	Introducción	81
2.	Las Macrotendencias	81
3.	Las Implicaciones en el Sector Postal – Status quo o Reforma.....	81
3.1	Particularidades de la Reforma en la Región del MERCOSUR.....	81
3.2	Materias y Campos de Acción de la Reforma Postal	81
4.	La Entrega Domiciliaria	81
5.	La Atención Postal.....	81
6.	Las Organizaciones Postales.....	81
XI -	LOS ELEMENTOS REGULATORIOS DEL SECTOR POSTAL	81
1.	La actividad de regulación y de operación	81



ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO ÚNICO
DE SERVICIOS POSTALES EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR



2.	El Servicio Postal Universal - SPU	81
3.	La Calidad en la prestación de los servicios	81
3.1	Argentina	81
3.2	Brasil	81
3.3	Paraguay	81
3.4	Uruguay	81
4.	Los Criterios para la definición de tarifas.....	81
5.	El Operador Público con mayor flexibilidad gerencial	81
XII -	GLOSARIO	81

* * * * *

I - INTRODUCCION

La finalidad del presente Estudio es la de ofrecer elementos que permitan la elaboración de un marco legal, con el objetivo de establecer un mercado único de Servicios Postales en el ámbito del MERCOSUR, contribuyendo, de esta forma, a una mayor integración regional en materia postal.

Por tanto, valiéndose de la experiencia de la Unión Europea, se consideró la estructura temática contenida en el Libro Verde (*Breen Pacer* - 1992), como modelo de referencia.

El análisis de la actividad postal desarrollada en cada Estado Parte permite decir que, a pesar de las diferencias socio-económicas, el proceso de reformas actualmente en curso apunta al crecimiento y el perfeccionamiento de los mercados postales nacionales, en beneficio de la sociedad.

Los temas tratados fueron agrupados en capítulos con los siguientes abordajes:

- **El Papel de los Estados Partes y las Políticas Públicas** – trata de los derechos y obligaciones que el gobierno de cada Estado Parte del Bloque debe respetar, en cuanto al tratamiento del tema postal a nivel interno y en la relación con sus socios, de manera de alcanzar el desarrollo común para el sector en la región.

- **El Sector Postal / La Industria Postal** – se presentan las principales informaciones sobre el sector, destacándose los agentes presentes en el mercado y los servicios prestados, la actuación social de los operadores públicos, el componente empleo y una breve descripción del proceso de reformas que está llevando adelante la región.

- **Las Contribuciones del Sector Postal para el Desarrollo Nacional** – aborda la importancia del sector postal y de como su crecimiento ordenado podrá contribuir para o desarrollo social y económico de cada Estado Parte.

- **El Ámbito Regulatorio** – trata de las cuestiones jurídicas relacionadas a la prestación de los servicios postales en cada Estado Parte, en el ámbito regional e internacional.

- **Los Aspectos Comerciales** – describe el mercado postal, los clientes y sus expectativas, las condiciones de acceso, las políticas tarifarias y sus impactos en la economía de los Estados Parte.

- **Los Aspectos Económicos y Operativos** – refiere a la prestación del Servicio Postal Universal y los mecanismos de financiamiento, describe los procesos operativos y analiza los costos, la rentabilidad de las operaciones y los niveles de inversión en tecnología.

- **Los Aspectos Sociales** – aborda las condiciones de acceso a los servicios por parte de la sociedad, profundiza la discusión sobre el papel social del sector y analiza el impacto en el componente empleo en función de los procesos de globalización y de reformas postales.

- **La Situación Actual –Una Visión Global:**- procura registrar las principales dificultades asociadas al proceso de integración y al mismo tiempo ofrecer alternativas para su superación, desde la óptica de los diversos agentes del sector.

- **Los Desafíos y Oportunidades para el Sector Postal** – trata de las macro tendencias mundiales que puedan ejercer fuertes efectos sobre el sector y analiza las perspectivas para las actividades de entrega domiciliaria y para la atención postal a la sociedad.

- **Los Elementos Regulatorios del Sector Postal** – abarca temas relacionados con la actividad de reglamentación de los servicios, de los operadores y del sector, de los agentes que irán a realizar el ordenamiento y la normalización en materia postal, de los prestadores del servicio, de los derechos y deberes de los usuarios y de los asuntos que deben ser considerados para la armonización del racionamento entre esos agentes, a fin de viabilizar la implementación de un servicio postal universal adecuado, así como de reglas claras para la competencia entre operadores, para la definición de precios y tarifas, para la flexibilidad gerencial del operador público, etc.

- **Glosario** – comprende un apéndice de este trabajo, que contiene el vocabulario de términos técnicos utilizados en el Estudio, principalmente para aclaración de palabras y expresiones regionales poco conocidas fuera de la jerga postal, a fin de permitir la comprensión y el entendimiento del asunto tratado.

* * * * *

II - EL PAPEL DE LOS ESTADOS PARTES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. *Introducción*

La Unión Postal Universal - UPU estableció, en 1999, en el Congreso de Beijing, la garantía del servicio postal universal como uno de los principales objetivos a ser atendidos por sus países miembros. Posteriormente, esa garantía pasó a figurar como objetivo prioritario de la Unión, habiendo sido renovada en el Congreso de Bucarest del 2004.

Universalizar, en el contexto postal, significa llevar un conjunto básico de servicios postales a toda y cualquier persona, independientemente de la localización de su domicilio o de su condición personal, social o económica, representando un derecho del ciudadano.

El servicio postal universal, por definición, debe ser evolutivo, o sea, debe recibir mejoras, tanto en lo que se refiere a la diversificación de las alternativas disponibles, como en los cuanto a los estándares mínimos de calidad en su prestación.

Los servicios postales en los grandes centros urbanos, como consecuencia de la gran concentración de demanda allí existente, se tornarán el foco de interés de aquellos operadores que no tienen deberes de prestar el servicio universal. En las regiones remotas, de baja densidad poblacional, gran dificultad de acceso y poco atractivo económico, sólo el operador que estuviere obligado a prestar el servicio universal se hará presente.

Por ello, es necesario el establecimiento de reglas claras y objetivas para todo el sector y, principalmente, cuidar que los costos, que no puedan ser absorbidos por la explotación regular y eficiente del servicio universal, sean cubiertos por otras fuentes. Diversos países, en procura del aprovisionamiento de los recursos necesarios para la universalización de los servicios postales básicos están adoptando tanto la reserva de mercado y el establecimiento de fondos de contribuciones, provenientes de los operadores que integran su sector postal.

Puede observarse que las diferencias en la amplitud de la reserva de mercado y de los valores de contribución para esos fondos resultan, muchas veces, del nivel de desarrollo económico de los países, de sus características geográficas y de infraestructura bastante diversas.

Al Estado cabe, entonces, emprender acciones dirigidas a mejorar la ampliación de la infraestructura, generando nuevos empleos, viabilizando el acceso a los mercados consumidores y a los servicios públicos, mediante la prestación de los servicios más eficientes y responsables frente al ciudadano, a fin de eliminar barreras que deriven en discriminación y exclusión social.

2. **Las Obligaciones del Estado**

El Estado Nacional tiene entre sus obligaciones esenciales el establecimiento y cumplimiento de un marco legal a fin de mantener el orden público, proteger a los ciudadanos y asegurar sus garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley. Entre esos derechos fundamentales del hombre se encuentra el de la “comunicación”.

La comunicación como bien público. Entendemos como “lo público” aquel bien o servicio que conviene a todos de igual manera, para su dignidad. Son bienes públicos por excelencia la ley, la justicia, la educación, la salud, los servicios públicos, la información, los medio ambientes, entre otros,

Los servicios públicos o de interés general son actividades de servicios, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones específicas de servicio público. Tal es el caso de los servicios postales.

En cuanto al sector postal, el rol del Estado podría definirse como el de garantizar el cumplimiento de los principios reguladores de la prestación del servicio público de correos, entre otros:

- *la continuidad del servicio*
- *la calidad*
- *la seguridad de suministro*
- *la igualdad de acceso*
- *un precio accesible*

Si bien podemos decir que el rol esencial e histórico del Estado en materia postal ha sido el de asegurar la prestación del servicio básico universal (SPU) a toda la población, dicho rol ha ido evolucionando conforme lo ha hecho el sector postal. En cuanto al SPU, corresponderá al Estado definir sus aspectos esenciales vinculados a la prestación, alcance, accesibilidad, calidad y financiamiento.

Por otro lado, el fenómeno más notable que en los últimos tiempos ha impactado en el sector postal ha sido la aparición de nuevos actores – operadores privados- en competencia con el operador oficial de la mano de la liberalización. Ese nuevo escenario produjo un cambio notable en el rol que desempeñaba el Estado: de la prestación del servicio público hacia zonas hasta entonces inexploradas: la regulación y el control.

La regulación debía establecer el marco legal que armonice las esferas públicas, sociales y empresariales del mercado y el control, verificar que dicho marco legal y reglamentario se cumpla, procurando condiciones para una mayor calidad, seguridad y satisfacción del usuario postal.

* * * * *

III - EL SECTOR POSTAL / LA INDUSTRIA POSTAL

1. *Introducción*

En términos generales podemos definir a los servicios postales aquellos que impliquen, indistintamente y con carácter de habitualidad, actividades vinculadas a la admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales, tanto a nivel nacional como internacional, cualquiera sea la naturaleza, público o privado, del sujeto o persona jurídica que las realiza.

El capítulo describe el sector postal de la región, abordando los siguientes tópicos:

- Los agentes del sector postal;
- Los servicios postales:
 - Los servicios reservados, y
 - Los servicios no reservados.

2. *Los Agentes del Sector*

Con el advenimiento de la globalización, el mercado postal en todo el mundo viene pasando por grandes transformaciones, resultantes, principalmente, del ingreso de nuevos operadores y de la demanda de la sociedad por servicios postales de calidad. La actividad postal es hoy objeto de intensa explotación económica por empresas privadas, que identifican nuevas oportunidades de negocios, promoviendo, de esta forma, el aumento de la competencia entre los diversos operadores, sean públicos o privados.

El mercado postal está siendo rediseñado por la expansión de las fronteras geográficas modificadas todos los días por empresas globales, que instalan unidades en otros países o firman asociaciones comerciales con empresas locales. También se debe registrar el poder del impacto de las nuevas tecnologías actualmente utilizadas para la comunicación de individuos y organizaciones, en particular Internet en lo que hace al *e-mail* y al *e-comerse*.

El nuevo ambiente de actuación del sector postal viene demandando la realización de reformas estructurales, definiendo mejor el papel del Estado con la separación de las funciones de regulación y operación, eliminando o reduciendo las barreras legales al ingreso de nuevos operadores y protegiendo los intereses de la sociedad al definir la prestación de los Servicios Postales Universales a todos los ciudadanos.

Como no podría ser de otro modo, ese nuevo orden mundial también se observa en el ámbito del MERCOSUR, con mayor o menor intensidad, en cada Estado Parte.

En lo que se refiere al nuevo papel del Estado, se resalta que Argentina, a través de la Secretaría de Comunicaciones, ente regulador de las comunicaciones y Administración Postal, ejerce la supervisión por intermedio de la Comisión Nacional

de Comunicaciones (CNC), siendo éste el órgano de fiscalización y control del mercado postal, ejerciendo el poder de policía, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos, reglamentos y fiscalizando la actividad realizada por el Correo Oficial y los operadores postales. En Brasil, el Gobierno Federal está revisando la política para el sector postal con el objetivo de trazar un nuevo marco regulatorio, y en el Paraguay está prevista la creación de la Comisión Nacional de Servicios Postales. En Uruguay, en febrero de 2001 se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones - URSEC.

Los Correos Oficiales (operadores públicos) están en diferentes estadios en lo que a su organización se refiere. En Argentina, en el 2003, el Estado resolvió rescindir la concesión del Correo Oficial otorgada en el año 1997, a un concesionario privado, reasumiendo el servicio mediante la denominación Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA). La Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos – ECT, en Brasil, es una empresa pública estatal vinculada al Ministerio de las Comunicaciones; en Paraguay ejerce las funciones de operador público la Dirección de Correos, entidad subordinada al Gabinete del Vice-Ministro de Administración y Finanzas del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en tanto que en Uruguay la Administración Nacional de Correos - ANC, es una empresa pública definida como servicio descentralizado de naturaleza comercial.

Se verifica en los Estados Parte el incremento de la competencia entre operadores públicos y privados, aún cuando estos últimos no sean oficialmente reconocidos como prestadores de servicios postales, con excepción de Argentina y Uruguay donde existe registro de los operadores que actúan en el mercado postal. En Argentina, la Comisión Nacional de Comunicaciones gerencia un Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, para todos los operadores privados que desempeñan sus actividades en el ámbito local, provincial, regional e internacional (*couriers*). En Uruguay hay más de una centena de operadores inscriptos en el Registro de Correos Privados, incluyéndose los que prestan servicios en el ámbito nacional e internacional. En general se observa que esos operadores se concentran en las regiones de mayor poder adquisitivo y con gran densidad de población, ofreciendo servicios de alto valor agregado, con empleo de tecnología de punta como el seguimiento electrónico de envíos, que también es utilizado por la ANC. Es importante destacar que los servicios postales también son prestados por pequeñas empresas y hasta por personas físicas que actúan en el mercado de forma irregular, por no disponer de autorización para tal fin.

3. Los Servicios Postales

La mayoría de los países en la región latinoamericana, carece de un sector postal desarrollado o en desarrollo que contribuya al crecimiento económico. En general los Operadores Públicos no han invertido, el nivel tecnológico y empresarial se halla rezagado, con incapacidad para cumplir las obligaciones de servicio universal, mientras, en la mayoría de los casos, los operadores privados, habiendo incursionado abiertamente en los servicios básicos, están ubicados cómodamente en la explotación de los negocios más rentables, con servicios de

baja calidad y sin mayor infraestructura de red e inversión.

3.1. Los Servicios Reservados

Históricamente, el operador público había podido garantizar la prestación de los servicios postales mediante el financiamiento parcial o total por parte del Estado y/o por el mantenimiento de un monopolio sobre la explotación de ciertos servicios básicos.

A estos servicios, cuya explotación se otorga a un prestador con carácter exclusivo se denominan “servicios reservados” y tienen por finalidad esencial la financiación viable y sostenible de este servicio público.

En términos conceptuales, el área de servicios reservados debe especificarse de manera concreta teniendo en cuenta principalmente tres elementos: tipo de servicio, peso del envío y protección del precio, de manera que los demás operadores postales no vulneren el sector de exclusividad para el cual fueron habilitados.

- **Argentina**

En Argentina, la normativa no prevé áreas ni servicios reservados para financiar el SPU, a excepción de la exclusividad por parte del Correo Oficial para la emisión de sellos postales y productos filatélicos.

- **Brasil**

En Brasil, conforme al Decreto Ley N° 509/69, compete a la Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT ejecutar y controlar, en régimen de monopolio, los servicios postales en todo el territorio nacional, siendo el alcance del área reservada definida por la Ley N° 6.538/78.

Por lo tanto, solamente el Estado puede explotar, en régimen de monopolio: la recepción, el transporte y la entrega, en territorio nacional, y la expedición, para el exterior, de la carta, tarjeta postal, telegrama y correspondencia agrupada, así como la fabricación, emisión de sellos y de otras fórmulas de franqueo postal.

Dependen de previa e expresa autorización de la ECT: la venta de sellos y de otras fórmulas de franqueo postal; y la fabricación, importación y utilización de máquinas de franquear correspondencia, así como de matrices para el estampado del sello o timbre postal.

- **Paraguay**

El nivel de la industria postal en el caso local de Paraguay, se encaja actualmente en el nivel menos favorable de la situación regional, dado que las carencias de los factores de desarrollo del sector, se presentan bien acentuados como son: las ausencias de marco legal y reglamentario del mercado; la falta de determinación concreta de las obligaciones de Servicio Postal Universal por parte del Estado; falta de carácter empresarial y comercial del Operador Público y una

baja inversión en infraestructura y tecnología.

En el sector postal de Paraguay, no solo el crecimiento de la demanda de servicios se ve frenada, sino que también la oferta está impedida de desarrollarse y en la actual coyuntura, el Operador Público no está en capacidad de atender la demanda de servicios postales básicos en todo el territorio nacional. En muchos casos, los clientes están sometidos a la oferta que brindan los operadores privados, en las condiciones de prestación que éstos imponen, en la medida que el mercado se ha ajustado en calidad y precio a bajos niveles.

En consecuencia, la facturación de servicios públicos, del sector financiero, el comercio y la industria, en donde reside todo el movimiento económico nacional, no cuenta con servicios postales rápidos y confiables para movilizar los documentos de las transacciones, por lo que el país está sometido a un flujo mas lento y costoso de la masa monetaria de la facturación empresarial.

En el renglón del negocio de servicio postales expresos, el país cuenta con la presencia de empresas courier internacionales que ofrecen servicios con las características de mensajería especializada tipo courier, de buena calidad y alto precio. Empresas locales no compiten con las empresas multinacionales de renombre, excepto para trayectos muy específicos de los países fronterizos.

En las operaciones nacionales de servicios postales expresos, tampoco se ha desarrollado suficientemente el mercado. Los operadores privados ofrecen servicios con el nombre de courier solamente para atraer la venta, por cuanto las condiciones de prestación están muy distantes de cumplir con las características de servicios postales expresos, caracterizados por su excepcional rapidez, tiempo cierto de entrega y seguimiento y rastreo de los envíos.

- **Mercado Postal De Paraguay**

SERVICIOS	MERCADO TOTAL PAÍS		OPERADOR PÚBLICO	
	Volumen Envíos/año (millones)	Valor/año Moneda local (millones Guaraníes)	Volumen % de participación	Valor/año % de participación
Servicios Postales Básicos	47	96.000	2.5%	4.2%
Servicios Postales expresos (Courier)	5	154.000	0.8%	1.4%
TOTAL	52	250.000	-----	----

En cuanto a la Demanda de servicios postales se pueden realizar estas consideraciones:

- En los servicios básicos (cartas), resulta un índice de 8 envíos por

habitante frente al promedio de países comparables de 16.

- El valor del negocio courier es extremadamente alto, indicando que los servicios básicos no son confiables y los clientes están forzados a pagar más para asegurarse que el envío llegue.

- Mientras que los servicios básicos son de mayor volumen de envíos, el negocio courier es de alto valor y rendimiento económico.

Los flujos de envíos aparentemente tienen un comportamiento similar a otros países comparables en la Región. Se muestra en el Cuadro siguiente las tendencias, dependiendo del origen donde se generan los envíos y el destino hacia donde deben ser entregados. De una parte, de acuerdo con el origen, el 93% de los envíos se genera en Empresas, mientras de otra parte, con base en el destino de los envíos, el 75% del flujo va dirigido a Individuos.

FLUJO DE ENVÍOS DE CORREO EN PARAGUAY		Origen
Empresas a Individuos	Empresas a Empresas	Correo de Empresas
72%	21%	93%
Individuos a Individuos	Individuos a Empresas	Correo de Individuos
3%	4%	7%
Destino	Correo a Individuos	Total de Correos
	75%	

Del análisis general de las características de la demanda se puede deducir los siguientes:

- Los servicios públicos domiciliarios (facturas de energía, agua y teléfono) y el sector financiero concentran la mayor porción de la demanda de servicios con más del 75% del volumen de cartas.

- Las áreas urbanas de las cinco (5) principales ciudades agrupan el 25% de la población y cerca del 40% del volumen postal.

- Aunque la población del país se concentra en la región sur-oriental, la población está muy distribuida en los pueblos medianos y pequeños, deficientemente atendidos en servicio postal.

- Existe una falta notoria de confianza en los servicios que se prestan y falta de conocimiento de cómo usarlos.

- Los clientes – usuarios no confían en ninguno de los operadores del sector, lo cual les hace solicitar servicios especiales de valor agregado y alto precio.

- El cliente-empresas que tiene alto volumen y confía menos en los servicios exige precios muy bajos en correo masivo y pruebas de entrega que de hacerlas realmente, resultarían muy costosas en los procesos que se tienen.

- **Análisis De La Oferta De Servicios**

Para los efectos prácticos de este análisis, los operadores se distinguen en dos grupos: en primer lugar, el grupo de operadores nacionales que prestan toda clase de servicios y los cuales constituyen el principal grupo competidor de la DGC. En segundo lugar, el grupo de operadores internacionales de servicios postales expresos o courier internacional que explotan el negocio postal más lucrativo por su alto valor, aunque el volumen sea bajo (mas de 25 USD por envío al exterior).

En el grupo de los operadores nacionales, se incluyen operadores formales e informales y los denominados de “autoservicio”. Estos operadores prestan toda clase de servicios, incluidos los servicios básicos de correspondencia, en cartas e impresos. En cartas están incluidos los envíos postales de mensajes, facturas, recibos, documentos de negocios, etc.

Estos operadores se caracterizan por su volatilidad, e informalidad. Entran y salen del mercado a medida que se presentan trabajos. Pueden montar y desmontar su organización dependiendo del contrato que consigan. Como no tienen infraestructura ni red postal nacional, no tienen costos fijos, ni administración. Trabajan a costos y precios bajos. Los operadores formales y organizados, con redes limitadas o con operación solo en las ciudades principales, no disponen de mayor infraestructura, por lo que pueden trabajar a precios inferiores a la DGC. Por lo general operan en área urbana y en conexión con ciudades en redes limitadas.

En estas circunstancias, todos estos operadores aunque no dispongan de gran capacidad operativa, ni de calidad, compiten principalmente con precio. Poseen poco desarrollo tecnológico y no se ha apreciado inversiones importantes visibles. No se tiene datos exactos de la cantidad de esas empresas en este grupo de operadoras nacionales.

En el grupo de los operadores de servicios courier internacional están un número reducido de empresas, donde se ubican principalmente las empresas multinacionales comúnmente conocidas como DHL, Fedex, Sky, TNT, UPS y otras. Están presentes en el mercado en un número alrededor de 10. Estas empresas tienen sus servicios internacionales con operaciones solamente en las cinco (5) principales ciudades.

En la Oferta de Servicios se puede concluir:

- La oferta de los operadores nacionales está muy fraccionada, lo cual impide economías de escala.
- La capacidad operativa individual de cada operador es baja, por lo que no pueden absorber volúmenes grandes, ni hacer entrega rápida de grandes volúmenes a nivel nacional.
- Desarrollo tecnológico e inversión bajas. Dificultades para innovar.

- **Uruguay**

En el caso de Uruguay la normativa vigente no prevé ningún servicio con



carácter reservado para el operador público a los fines de financiar el Servicio Postal Universal. Cualquier operador postal puede actuar en cualquier segmento del mercado y en cualquier zona del país.

3.2 Los Servicios No Reservados

En contraposición a lo expresado en el apartado anterior, los servicios no reservados son aquellos que se prestan bajo régimen de competencia.

En los países donde la explotación del servicio postal no-reservado se encuentra reglamentado, se implementa a través de habilitaciones suministradas por parte del órgano designado por el Estado para tal fin.

En Argentina, todos los servicios postales se encuentran liberalizados y para su prestación, los operadores interesados requieren una autorización ante la Comisión Nacional de Comunicaciones, sujeta al cumplimiento de los requisitos detallados en el capítulo "LOS ASPECTOS COMERCIALES", punto "Acceso al Mercado", del presente Estudio.

* * * * *

IV - LAS CONTRIBUCIONES DEL SECTOR POSTAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL

1. *Introducción*

El sector postal constituye, sin duda, uno de los pilares fundamentales de la infraestructura nacional, por lo que su expansión y modernización condiciona y se vincula al desarrollo de cada país.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación ingresaron al sector postal para satisfacer necesidades de rapidez y seguridad presentes en las cada vez más complejas relaciones sociales y comerciales del mundo globalizado de hoy.

2. *Las Contribuciones para el Desarrollo Social y Económico*

En la realidad, en países en desarrollo (PED) como los que componen el MERCOSUR, el acceso a las tecnologías no está aún universalizado, por lo que la red postal juega un rol esencial de inclusión social. En el caso particular del Servicio Postal Universal, su estudio, implantación y promoción no sólo responden a garantías elementales que cada Estado Parte debe asegurar, sino que además es un elemento integrador de todo el territorio nacional y regional.

Asimismo, el fomento de la actividad postal en un marco reglamentado implica, como efecto económico, la generación de nuevas y genuinas fuentes de trabajo, calificadas y no calificadas así como la progresiva disminución de los niveles de desempleo.

Por otra parte, los servicios postales son el medio más utilizado para el movimiento de facturación comercial de empresa a empresa y de empresa a cliente provocando la circulación de la masa monetaria y el consecuente movimiento de la economía, beneficiando claramente el desarrollo nacional. De ahí la necesidad de contar con servicios de calidad, confiables, seguros y rápidos

2.1 *La Producción y el Crecimiento*

El cambio de paradigma de la vertiente política para la de integración económica pasó a dar un nuevo enfoque a la actividad postal en casi todos los países del mundo, no siendo diferente en los Estados Partes del MERCOSUR. En ese nuevo contexto, el sector postal asumió el papel de infraestructura para las transacciones comerciales, en un mundo en el que el elemento generador de productos o servicios se encuentra geográficamente distante de aquel que consume o desea consumir. La prestación de los servicios pasó a ser compartida por el Estado, hasta entonces único proveedor, y por las empresas de iniciativa privada. El primero, sumando a ello también la tarea de disciplinar el sector y responsable, ante la sociedad, por la oferta de servicios básicos a la población, en tanto que los demás pasaron a ofrecer servicios en régimen de libre actividad económica.

Muchos países pasaron a tener dificultades para realizar las inversiones necesarias para la mejora del sector, con el surgimiento de esa nueva demanda. Además, las cuestiones relacionadas al gerenciamiento de las actividades

empresarias, derivadas de la ampliación de los negocios y de las nuevas exigencias crecientes del mercado, muchas veces serán relegadas a un segundo plano, en razón de la priorización de otros sectores, también importantes, por los gobiernos. Observando ese gran potencial de mercado, la iniciativa privada redescubrió la actividad postal como un segmento empresarial pasible de una explotación económica rentable. La convivencia entre lo público y lo privado pasó a existir en la forma de iniciativas empresariales desvinculadas dentro de un mismo mercado. Los propios Correos públicos pasarán a absorber inversiones privadas para revitalización de sus organizaciones empresarias.

En virtud de todo ese cambio y del crecimiento exponencial de la prestación de los servicios postales, como actividad económica totalmente desvinculada de la obligatoriedad social que caracteriza la prestación de servicios públicos esenciales, es necesario que los Estados Partes procedan a proyectar una visión de país dirigida hacia la superación de la pobreza y la desigualdad, sin descuidar el mantener sus economías de libre mercado en régimen de justa competencia. Para ello, esas economías deberán estar integradas a sus flujos de comercio e inversión, además de estar insertas en sistemas productivos de elevada capacidad de innovación.

El incremento de la competitividad de la economía doméstica de los Estados Partes, en un escenario de creciente integración a la economía global, podrá tender a eliminar las trabas que, eventualmente, todavía incidan sobre sus exportaciones, aumentando la oferta de sus producciones domésticas para la comercialización en el exterior. El crecimiento económico es imprescindible para la superación de los problemas de desigualdad y de pobreza, pero no es suficiente, ya que existe la necesidad de que se establezcan políticas focalizadas en la mejora de la calidad y de la eficiencia de los sistemas productivos y, principalmente, en las infraestructuras nacionales de circulación y de distribución, ya sea de productos o de servicios. Y es en ese momento que se destaca la importancia de los correos, ya que junto a los sectores tradicionales que componen la infraestructura básica de las naciones, como el sistema portuario, el transporte aéreo, ferroviario, hídrico y por carreteras, las redes de distribución de energía eléctrica, de saneamiento básico, de suministro de agua y de gas, el sistema bancario, responsable por los envíos de valores resultantes de las transacciones comerciales, entre otros, está el sector postal con su carácter de infraestructura social básica.

3. *La Importancia del Sector para la Comunidad*

El sector postal está, merecidamente, considerado como de gran alcance social, en la medida en que actúa como agente de integración entre pueblos y naciones, acortando distancias, aproximando personas y organizaciones que, en muchos casos, encuentran en los servicios postales el único medio para difundir y comercializar sus productos.

Es común en la región de MERCOSUR que los propios Estados Parte, que inicialmente estructuraron la actividad postal mediante la prestación de servicios

a la sociedad en régimen de monopolio, se preocuparan de atender las necesidades de comunicación de los ciudadanos residentes en puntos distantes de sus territorios, a través de la apertura de agencias de correos y de la fijación de precios bajos, transformando los servicios postales en un medio de comunicación económico y accesible, principalmente a las poblaciones de bajos ingresos.

A pesar del esfuerzo emprendido, no todos los segmentos de la sociedad estaban satisfechos con los servicios prestados. En mérito de la falta de competencia, los operadores públicos no invertían en tecnologías aplicables a los procesos operativos.

Con el ingreso de operadores privados en el mercado postal y la consecuente ampliación de la oferta de productos y servicios de alta calidad y tecnología, se pasó a tener competencia en el sector que obligó a los operadores públicos a reformular sus procesos operativos y comerciales. En este sentido, el segmento empresarial pasó a ver atendidas sus necesidades de comunicación y de envío de mercaderías de manera ágil y, generalmente, con seguimiento informatizado de las remesas hasta la entrega final al destinatario.

4. Los Servicios Prestados

Para facilitar el conocimiento de los servicios prestados por los operadores postales que actúan en la región, independientemente del régimen de prestación (público o privado), se adoptó el criterio de agrupamiento por modalidades de servicios postales, lo que permite una mejor identificación de las prácticas utilizadas en cada Estado Parte.

Inicialmente, es importante destacar que las modalidades **Encomiendas y Expreso** son las que más atraen las inversiones de grandes operadores privados, principalmente los *couriers* y las compañías de transporte aéreo, con muestras de feroz competencia.

De forma general, los servicios postales están estructurados por los países de la región tomando como base la clasificación por contenido, en lugar de la clasificación por velocidad ya adoptada por otras administraciones postales, principalmente de Europa.

Las modalidades de servicios postales analizadas son las siguientes:

4.1 Correo Convencional

Comprende los servicios tradicionales de correos como cartas, impresos y tarjetas postales, prestados por todos los Estados Parte de diversas formas (simple, registrada, controlada, etc.), destacándose la “Carta Vip T&T Naranja” que constituye una unidad de negocio con autonomía de gestión del operador público uruguayo, caracterizada por el empleo de recursos humanos y materiales en locales estratégicos. Se trata de un servicio prioritario y con sistema de *tracking & tracing*, cuya entrega se da mediante firma e identificación del destinatario. Los Estados Parte consideran el servicio de impresos la remisión de libros, revistas, periódicos,

catálogos y demás publicaciones que no tengan carácter personal, aplicándoles tarifa reducida con relación al servicio de cartas.

A pesar del rápido proceso de sustitución por otras formas de comunicación, se considera también en esa modalidad el servicio de telegramas prestado por los operadores públicos de Argentina y Brasil. En Argentina el operador público, además de las diversas modalidades de telegramas de uso corriente, también dispone del servicio denominado "Telegrama Ley 23.789", de prestación exclusiva y obligatoria para empleados y dependencias de jubilados y pensionados. Así, se utiliza para enviar, gratis, un telegrama a empleadores u organismos de previsión y obras sociales, cuyo costo es asumido por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Se puede afirmar que el correo convencional ya sufre la competencia tecnológica de otros medios existentes, como el fax, teléfono, *e-mail*, etc., teniendo en cuenta que su contenido puede ser pasible de digitalización.

4.2 Encomiendas

Servicio de entrega de objetos y mercaderías de carácter comercial o no, con grandes diferencias en cuanto al peso admitido en cada país. En Argentina, la encomienda puede ser de hasta 50 Kg., tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En Brasil el peso máximo admitido es de 30 k.o. en el régimen doméstico y en el internacional. Paraguay admite hasta 20 k.o. para todo tipo de encomienda prioritaria, en tanto que en Uruguay no hay límite de peso en el régimen nacional y se admiten hasta 30 k.o. en el régimen internacional. Merece destacarse que en Uruguay la Ley nº 14.443 de 1975 retiró del correo oficial la exclusividad en la prestación del servicio de encomiendas internas y estableció que dicho servicio sea prestado en régimen de libre competencia.

4.3 Expreso

Servicio de entrega puerta a puerta de envíos postales de alta prioridad y alto valor agregado de información en mérito al rastreo electrónico de ellos, desde el origen y hasta la entrega final al destinatario. Son los servicios que presentan el mayor nivel de competencia entre operadores públicos y privados. Se destacan en la prestación de esa modalidad de servicio empresas multinacionales como Federal Express, DHL, UPS e TNT, entre otras. Tales empresas ofrecen una vasta gama de productos, con diversas formas de encaminamiento, límites de peso y empleo de tecnología que permite el seguimiento del envío por el expedidor hasta la entrega final al destinatario. Entre los países del MERCOSUR se utiliza entre los operadores públicos los servicios Sur Postal y EMS.

4.4 Logística postal

Servicio de solución integrada para grandes clientes que necesitan el traslado de envíos pasibles de tratamiento postal involucrando una cadena de valor agregado hasta el destino final. Como ejemplo de esa modalidad se puede citar la distribución de libros didácticos a las escuelas públicas realizada por el operador

público en Brasil. Considerado el mayor programa del mundo en el área, el Programa Nacional del Libro Didáctico entrega anualmente, a través de ECT, más de 100 millones de libros y aproximadamente 30 millones de alumnos de 170 mil escuelas de enseñanza fundamental en todos los municipios del País. En Paraguay, se realizó la entrega de Guías Telefónicas, edición 2004, en todo el país, a través de los correos. En el caso de Uruguay, se destaca que, entre otros, la ANC realiza la distribución de libros y computadoras a las escuelas públicas, y muebles de escritorio al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva. También realiza anualmente la actualización de guías telefónicas en todo el país (esto es: controlando fechas de pago de las facturas, sellando las mismas y entregando las nuevas guías, al tiempo que se reciben las que vencieron, entregándose éstas para su posterior reciclaje). Por otro lado, mediante convenio entre la ANC y la Intendencia Municipal de Montevideo, el operador postal público participó del cambio de matrículas de automóviles de la ciudad de Montevideo.

4.5 Correo Híbrido

Servicio que combina tecnologías de transmisión electrónica de mensajes y entrega física. En Argentina el operador privado OCA presta el servicio e-CARTA OCA, que consiste en la transmisión de e-mail hasta el local más cercano del destino, donde se imprime, ensobra y se entrega al destinatario. El operador público brasilero presta el servicio de carta y telegrama vía Internet, bastando para eso que el cliente utilice su proveedor habilitado frente al Correo, o ingrese directamente al sitio de la ECT para enviar cartas y telegramas con pago de factura con tarjetas de crédito. En Uruguay, el operador público es uno de los primeros a nivel mundial en prestar el servicio Correo Net servicio que, de forma semejante a lo que sucede en Argentina y Brasil, permite a los clientes confeccionar sus cartas en forma electrónica, utilizando la página web del Correo en Internet, y luego ser impresas y ensobradas en la Casa Central de aquella institución, para su posterior entrega en todo el territorio nacional. Los pagos también son efectuados por tarjeta de crédito.

4.6 Comercio Electrónico

El comercio electrónico, entendido como el uso de medios electrónicos (en este caso Internet) en una o más etapas de una operación comercial (la elección del producto, el pedido o compra, el pago y la entrega), se encuentra por su naturaleza estrechamente vinculado al servicio postal, principalmente en su fase final, como medio de distribución.

Existen diversas formas de ejecución de esta actividad, dependiendo de los actores que realizan la transacción. Las dos variantes más conocidas son: Business to Business - B2B (o empresa a empresa) y Business to Consumer - B2C (o empresa a consumidor).

En la nueva era de la sociedad de la información, donde el correo convencional cede terreno a nuevos productos y nuevas tecnologías, el comercio electrónico ofrece una gran oportunidad para el desarrollo del sector postal.

En el ámbito del MERCOSUR institucional, la creación del Subgrupo de Trabajo N.º 13 - Comercio Electrónico – viene dando un nuevo impulso a la coordinación de actividades vinculadas a ese área a fin de alcanzar los objetivos esperados.

- **Argentina**

En Argentina, aún cuando el comercio electrónico implementado por prestadores de servicios postales esté en la fase de despegue, se podría citar, a título de ejemplo, que tanto el Correo Oficial como los operadores nacionales e internacionales de mayor envergadura prestan el servicio de comercio electrónico, o *e-commerce*.

Además de contar cada uno con su página *web*, donde prestan informaciones, ofrecen y venden servicios, se destacan entre ellos, las soluciones de logística para el comercio electrónico, en especial, el desarrollo de procesos de transporte y distribución de productos comercializados por sus clientes a través de Internet, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Retiro de productos a distribuir (picking)
- Recepción de entregas realizadas por proveedores
- Almacenamiento de stock (warehousing)
- Control de stock
- Empaquetamiento y preparación de la documentación asociada (fullfillment)
- Seguimiento de los envíos en todo su trayecto
- Distribución y entrega de envíos
- Cobranza contra reembolso
- Logística reversa

Por otro lado, en el ámbito gubernamental, el Plan Nacional de Modernización del Estado tuvo como uno de sus objetivos, impulsar una gestión estratégica para el uso de los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado y optimizar las inversiones de los organismos en tecnología de informática e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

- **Brasil**

La Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos pretende iniciar la implantación de nuevos servicios en el mundo digital mediante el proceso de instalación de Terminales de Acceso Público a Internet en sus agencias, dando un paso muy importante para llevar los beneficios de la “nueva economía” al ciudadano.

El proyecto Terminal de Acceso Público a Internet consiste en la instalación de terminales en las agencias de correo para navegar, para registro de dirección electrónica, recepción y envío de mensajes electrónicos y operaciones de comercio electrónico, poniendo a disposición, en forma gratuita, una dirección

electrónica permanente y el servicio de correo electrónico, el CorreiosNet (www.correios.net.br).

La Dirección Electrónica Permanente prevé servicio de caja postal, agenda y calendario. Los usuarios podrán, a través de cualquier acceso vía Internet, recibir, enviar y leer mensajes electrónicos, así como recibir y agendar compromisos en su agenda/calendario. Esta dirección se vinculará con la dirección física del usuario, haciendo posible que las informaciones sean enviadas y entregadas a los destinatarios de diferentes formas, de acuerdo a su conveniencia y necesidad.

La propuesta es establecer y difundir estándares de credibilidad, autenticidad y conveniencia en el intercambio de información y en la realización de transacciones en Internet, a través de servicios que agreguen valor a los usuarios.

Para la atención de portadores de deficiencia visual, se prevé la instalación de terminales con teclado y señalización en Braille, teléfono de oído y software que posibilite la interacción del deficiente con la terminal de acceso. Igual cantidad de terminales será adaptada especialmente para portadores de deficiencia motriz, permitiendo su utilización adecuada a sus necesidades.

La solución tendrá orientadores formados en la propia comunidad, para facilitar el uso de las terminales por parte de los ciudadanos, cumpliendo, de ese modo, el papel importante de educación en el proceso de inclusión digital.

Los servicios de digitalización de documentos por *scanner* y la grabación de archivos de audio y video para envío anexo a los mensajes electrónicos, además de la posibilidad de realización de video conferencian entre dos puntos de atención, también estarán disponibles.

Con el Shopping Virtual de Correos, la ECT proporciona la solución completa para la compra electrónica a las empresas que no pretendan disponer aporte financiero y tecnológico para este tipo de inversión, principalmente para las pequeñas y medianas; toda la infraestructura tecnológica, comercial y logística, necesaria para actuar en el comercio electrónico, con calidad, seguridad, confiabilidad y bajo costo.

El Shopping Virtual, integrado al servicio Exporta Fácil de la ECT, facilitará vitrinas en español y en inglés, para que los comerciantes a ella asociados puedan llegar a consumidores internacionales.

El Shopping Virtual de Correos, además de posibilitar la inclusión digital de los pequeños compradores en el comercio electrónico, democratiza la compra electrónica, al estar ampliamente integrado a la nueva red de terminales de acceso público a Internet y proporcionar opciones de pago que no exigen, del comprador, poseer tarjeta de crédito o cuenta bancaria, bastando pagar la compra en las propias agencias de correos, hoy presentes en todos los municipios brasileiros.

Además de estos negocios, se están desarrollando los proyectos de Autoridad Certificadora de Correos, una solución para la presentación y pago

electrónico de cuentas y el servicio de mensajería electrónica, para el envío de mensajes y documentos de forma segura en Internet.

Los Proyectos del Correo de Brasil para Internet representan el traspaso del negocio principal de Correos - transporte de mensajes y encomiendas y la prestación de servicios al ciudadano - al ambiente virtual ofrecido por Internet.

- **Paraguay**

En su página de Internet realiza la exposición permanente de sellos postales que son adquiridos por coleccionistas de varios países. También pone a disposición en la referida página un sistema de envíos de tarjetas postales con cobro a domicilio, sin embargo el servicio solamente está habilitado para algunas ciudades. Actualmente, se encuentran avanzados los trámites ante las instancias gubernamentales para que en el corto plazo, se puedan realizar transacciones por medio de tarjetas de crédito, lo que facilita la venta de productos como: sellos y tarjetas postales, o servicios como la carta electrónica, a clientes de cualquier punto del país o del mundo.

- **Uruguay**

En el VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo-1998) fueron presentadas diversas propuestas sobre documentación electrónica, la firma digital y el papel fundamental de las Autoridades de Certificación – AC que tienen la infraestructura de Clave Pública.

Naturalmente, las condiciones globales del comercio mundial llevaron al establecimiento de diversos estándares para las comunicaciones electrónicas. Esos estándares son especialmente importantes porque garantizan la intercomunicación de los diversos sistemas de comercio electrónico, además de reducir los costos de soporte y desarrollo al ser aceptados unánimemente por la industria internacional de hardware y software.

Un sistema de acceso remoto a los servicios debe contemplar los siguientes elementos de seguridad:

- Confidencialidad de la comunicación
- Integridad de las transacciones realizadas
- Identificación inequívoca de los participantes en la transacción
- No repudio futuro de la transacción

Atendiendo a las solicitudes de sus clientes para disponer de un sistema de alta seguridad para las transacciones remotas entre estos y su respectiva clientela, la ANC dispone de los servicios de certificación como parte de la solución que proporcionan las mayores garantías a todas las partes involucradas.

A través de su servicio de certificación la Administración Nacional de Correos imprime la confiabilidad necesaria de la correspondencia entre una determinada clave pública y su propietario. La confianza en el servicio de

Certificación supone la confianza en los certificados que emite, con el respaldo de su firma electrónica.

En particular, en lo referente a la utilización de medios informáticos y telemáticos la ANC se rige por lo preceptuado en la Ley 16.736, Arts. 694 a 698 y su decreto reglamentario N° 65/998, así como por la recomendación de la Comisión Nacional de Informática, del 25 de septiembre de 1998, en la cual se autoriza a la Administración Nacional de Correos a prestar servicios de Autoridad de Certificación en todo el país.

El reconocimiento internacional de la Autoridad de Certificación se dio en el momento de la incorporación de los Certificados de Autoridad de la ANC, por Microsoft, en su nueva generación de software 2000 (Windows 2000, Internet Explorer 5.01 y Service Pack para Windows NT 4.0) lo que permite la amplia y rápida popularización de su uso. Siendo entonces la ANC la primera Autoridad de Certificación no norteamericana incorporada en los softwares de Microsoft.

- **Servicio de Certificación de la Administración Nacional de Correos**
- **Tipos de certificados**

La ANC como Autoridad Certificadora emite tres tipos de certificados con finalidades y procedimientos de emisión diferentes.

- **Certificados Personales** (Identificación Segura) son emitidos para personas mayores de 18 años que desean realizar transacciones electrónicas a título personal.

- **Certificados Empresas** (Empresa Segura) son emitidos para las personas mayores de 18 años autorizadas a realizar transacciones electrónicas en nombre de una empresa.

- **Certificados para Servidores** (Site Seguro) generalmente servidores de publicación de páginas web. Estos certificados permiten la habilitación del protocolo SSL (<https://>) para el acceso seguro a la información publicada, dando garantías a los clientes de estar entrando en un servidor seguro.

- **Características de las claves y certificados**

Los certificados emitidos por los Servicios de Certificación de la ANC tienen un formato de acuerdo con la norma IDO/IEC 9594 X. 509, versión 3, y soportan las extensiones de estándares definidos en la misma. Esta norma es formada por un extenso conjunto de aplicativos a través de protocolos de amplia aceptación (SSL, S/MIME) lo que hace que estos certificados puedan ser utilizados directamente en la mayoría de los programas de navegación de Internet, servidores de páginas web y clientes de correo electrónico.

Las claves y el certificado correspondiente son entregadas al titular del mismo al finalizar el proceso de emisión, no quedando copias de las claves en los Servicios de Certificación de la ANC.

Se destaca también el hecho de que la Autoridad Certificadora de la ANC publica la lista de certificados revocados en un formato estándar en su servidor de Internet (<http://www.correo.com.uy/correocert>) donde puede ser consultada en cualquier momento.

Además de brindar altos niveles de seguridad en las transacciones realizadas electrónicamente, la ANC distribuye las compras realizadas a clientes empresariales a través de sus sitios web.

Recientemente, la ANC desarrolló un nuevo servicio para las empresas que certifican sus sitios web con El Correo. El mismo consiste en el icono del El Correo que es exhibido en la página web de la empresa cliente a efectos de notificar que el sitio es seguro y está garantizado por la ANC. Cuando se navega a través de este icono, se abre una nueva conexión para el sitio web de la ANC y se muestra la información del certificado así como su status (vigente, vencido o renovado).

De esta manera, se concreta la participación de la ANC como entidad certificadora, además de ser un elemento de marketing gratuito, ya que el link lleva a los internautas directamente al sitio web de la ANC, y de proporcionar una nueva herramienta que contribuya a dar seguridad a las transacciones electrónicas.

4.7 Atención

La red de agencias y otras unidades de los operadores son concebidas como una cadena de comercios donde es posible la prestación de servicios no directamente relacionados al flujo postal. Se encuadran en ese segmento: el Servicio Electoral prestado por el operador público argentino a nivel nacional, provincial y municipal; los servicios relativos al recibo de inscripciones para concursos públicos y para ingreso en universidades; solicitudes de jubilaciones y pensiones de Seguridad Social y el recibo de declaraciones anuales de impuesto a la renta para el fisco nacional prestados por la ECT en Brasil; las diversas formas de servicios electrónicos prestados por la ANC de Uruguay, como Autoridad Nacional de Certificación, garantizando la confiabilidad de las transacciones realizadas mediante el empleo de tecnología de punta para la provisión de certificados digitales y la entrega de guías telefónicas que se realiza en locales propios y franquiciados de todo el país.

4.8 Financiero

Servicio prestado por medio del aprovechamiento de la amplia infraestructura postal existente. Los servicios financieros en la región engloban desde los más simples, como el envío de valores, hasta aquellos de mayor complejidad, tipificados como propios del sistema bancario. Exceptuando el servicio de giro postal prestado en todos los países de la región, se detallan, a continuación, otras modalidades de servicios financieros ofrecidos por los Estados Parte.

- **Argentina**
 - Recepción de pagos de cuentas para terceros.
 - Captación de ahorro postal por cuenta y orden del Banco Hipotecario Nacional.
 - Giro de dinero, Correo Argentino/Western Union: permite enviar y recibir dinero en tiempo real en cualquier agencia de la empresa Western Union. Tiene alcance nacional e internacional.
 - Servicio Pago Fácil que consiste en la recepción de pago de facturas emitidas por determinado cliente, mediante la presentación de la factura.

- **Brasil**
 - Servicio cheque-correo, que puede adquirirse como cheque de viajero para su conversión en moneda en cualquier agencia del país.
 - Recepción de pagos de cuentas de terceros.
 - Pago de beneficios previsionales a jubilados y pensionistas en todo el país.
 - Banco postal, que permite la apertura de cuentas corrientes para recibir depósitos en localidades donde no hay establecimiento bancario, representando también todo un conjunto de servicios financieros prestados por medio del aprovechamiento de la amplia infraestructura postal. Principalmente en economías estabilizadas, donde la actividad bancaria se concentra en la intermediación de capitales, los correos desempeñan un importante papel de prestador de los servicios bancarios de bajo costo y de cara a la necesidad de la población en general. Tales servicios pueden abarcar no solo la simple captación de depósitos y la administración de cuentas corrientes y de ahorro, sino también las operaciones crediticias a las personas físicas; en ciertos casos pueden incluir la recepción de facturas de servicios públicos - agua, energía eléctrica, gas, teléfono - transferencia de valores, pago de jubilaciones y pensiones entre otros.

- **Paraguay**

Cuenta con el servicio de entrega contra-reembolso, mediante previa firma de contrato con el cliente. Actualmente, está siendo utilizado por un sistema de ventas intensivas de productos para la televisión, con distribución y cobranza por medio del Correo Oficial en todo el territorio nacional. Igualmente la entrega de guías telefónicas se realizó mediante pago a cobrar.

- **Uruguay**
 - Recepción de pagos de cuentas de terceros (telefonía, energía eléctrica, cobertura médica y cobro de contribuciones para el Banco de Previsión Social).
 - Servicios especiales para empresas como pago de sueldos,

gratificaciones, etc. al personal de las mismas.

- Pago de jubilaciones y pensiones.
- Recepción y pago de giros, los cuales pueden ser corriente, por convenio o contra-reembolso.
- Giros internacionales El Correo – Western Union.
- Giros postales internacionales.

5. El Correo como Infraestructura Social Básica

5.1 Introducción

Teniendo en cuenta las particularidades de los países de la región, se presentan, a continuación, los servicios prestados en apoyo a las acciones de interés del ciudadano, separadamente, por cada Estado Parte.

5.2 Los Estados Partes

5.2.1 Argentina

Prestación del Servicio Postal Básico Universal a todos los sectores de la sociedad, inclusive en los lugares más remotos del territorio nacional, observándose estándares de calidad y precio accesible a todos los sectores económicos, con el objetivo de promover el desarrollo socioeconómico de la sociedad como un todo.

El Servicio Postal Básico Universal comprende:

- Carta simple hasta 20 gramos
- Telegrama simple hasta 20 palabras
- Giro postal hasta mil pesos (\$1.000)

Entre los servicios obligatorios que deben ser prestados por el operador público, se destacan los relativos al servicio electoral nacional, provincial y/o municipal.

El Estado Argentino, a través de su Operador Público, fomenta y garantiza la prestación igualitaria del Servicio Postal Básico Universal a toda la población, hecho de suma relevancia en un país con un territorio tan extenso.

Su importancia se ve incrementada al tomar como válido que la utilización de los servicios postales promueve el desarrollo socio-económico de la sociedad en su conjunto, motivo por el cual el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que su prestación, además de accesible económicamente, mantenga parámetros que aseguren calidad.

5.2.2 Brasil

Prestación del Servicio Postal Básico a todas las localidades, en nivel mínimo de Distritos (Villas), con población igual o superior a 500 habitantes. En el actual marco del sector postal brasileiro se consideran Servicios Postales Básicos:

- Entrega interna de envíos postales
- Cheque correo y productos financieros similares

- Carta simple y registrada, sin valor declarado
- Encomienda no urgente, sin valor declarado
- Telegrama

Para la porción de la población no beneficiada por la distribución domiciliaria regular, se implantó, en 1998, el servicio de Casillas de Correos Comunitarios, que consiste en la instalación de módulos de casillas en comunidades remotas, para la distribución de correspondencia, beneficiando hasta el presente a más de 4,5 millones de habitantes. Como medida de apoyo al desarrollo de la educación, el operador público, mediante convenio con el Ministerio de Educación, distribuye libros didácticos a escuelas públicas instaladas en los 5.564 municipios brasileros. En el período de 1994 a 2006 fueron distribuidos más de un billón de libros didácticos.

Con el objetivo de atender a la población de los pequeños municipios el operador público creó el servicio Banco Postal, que utiliza la capilaridad de la red de agencias para la prestación de servicios bancarios básicos, como corresponsal de instituciones bancarias, permitiendo la apertura y el movimiento de cuentas corrientes y de ahorro, aparte de la prestación de los demás servicios financieros tradicionales.

El operador público participa también en diversas campañas sociales conducidas por el Gobierno Federal, tales como la distribución de folletos educativos por los carteros para el incentivo del amamantamiento materno; pago de jubilaciones y pensiones de la Seguridad Social; apoyo a las poblaciones víctimas de catástrofes naturales (diluvios, sequías, etc.) mediante la utilización de las agencias postales y demás unidades operativas para la recepción de donativos.

5.2.3 Paraguay

Ofrecimiento de exención de tarifas para el envío de correspondencia e impresos de instituciones públicas, eclesiásticas, de beneficencia y otras sin fines de lucro, así como de casillas postales para la recepción de correspondencia a ellas destinadas, mediante autorización del operador público.

Apoyo para promover la difusión y comunicación de la ciencia, de la técnica y el conocimiento, mediante la aplicación de tarifas reducidas a las publicaciones culturales, libros, etc.

Se destacan, también, los concursos epistolares realizados anualmente, a nivel estudiantil, con la coordinación del Ministerio de Educación y Cultura y los concursos de diseño para la elección de los futuros sellos, en sociedad con instituciones educativas públicas o privadas, promovidos en diferentes puntos del país, con el apoyo de las agencias postales para el encaminamiento a las autoridades responsables por la evaluación y concesión de los premios correspondientes.

Por medio de un acuerdo suscrito con el Ministerio de Salud Pública, el Correo Oficial coopera en campañas de prevención y monitoreo de ciertas enfermedades.

5.2.4 Uruguay

En primer lugar debe destacarse que, en el caso de Uruguay, no se encuentra definido el Servicio Postal Universal, sin embargo el mismo es prestado por la ANC, ya que reúne las condiciones necesarias para ello, al tiempo que brinda servicios sociales como los que se destacan a continuación.

La Ley Nº 13.640, de 1967, estableció la exención tarifaria para el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para la Corte Electoral, Tribunal en lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y, también para los organismos de educación pública superior, secundaria, primaria, industrial y artística. También gozan de exención los gobiernos departamentales. Se destaca que en su mayoría estas exenciones son muy amplias, ya que en general no incluyen el pago de los costos derivados los que son asumidos por la propia ANC.

A través de la Ley Nº 13.737 se concede el mismo beneficio a los diarios editados en el interior del país siempre que sean entregados al correo para ser distribuidos dentro del país, y remitidos por los propios editores. Por otro lado, los libros gozan de un régimen especial, ya que la Ley Nº 15.913 establece que en la aplicación de tarifas postales deberá aplicarse el tratamiento más favorable concedido a los envíos de correspondencia, siempre que sean remitidos por los editores, impresores, autores o libreros. Se destaca que esas tarifas no podrán exceder, en ningún caso, el 50% de la tarifa aplicada a los impresos.

Atendiendo al carácter cultural de determinadas publicaciones, hay también dos Decretos de 1951 y de 1956 que se refieren a los impresos de interés general, donde se concede una reducción tarifaria. Por tanto, tales publicaciones no pueden contener propaganda, ni avisos comerciales y deben fomentar la cultura en un sentido amplio.

Merece destacarse a su vez, el envío de cartas a los Legisladores, por niños de todo el país, conteniendo propuestas diversas para actuación del Poder Legislativo, así como las cartas con diversas iniciativas dirigidas por los niños al Presidente de la República.

También la ANC tiene una participación fundamental en la provisión de alimentos a los sectores de la población más carenciada. Esto se realiza a través de la distribución a los centros del Instituto Nacional de Alimentación y al Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay.

Como forma de ampliar la prestación de los servicios postales al público se ha asociado al sector de farmacias tanto de la capital como del interior del país, para la instalación de puntos de atención bajo régimen de franquicia. Así, la red de atención de la ANC tiene una amplia cobertura que llega hasta los puntos más remotos en todo el territorio nacional.

Las farmacias prestan servicios como:

- Carta simple y registrada en el ámbito nacional e internacional
- Encomienda nacional
- Tarjeta postal nacional e internacional
- Respuesta postal paga
- Surpostal Express

6. **El Empleo**

El mercado postal absorbe gran contingente de personas, principalmente en las actividades de atención al público y distribución de correspondencia, las que a pesar del avance de las nuevas tecnologías, continúan siendo intensivas en mano e obra. Toda esa masa de trabajadores, aproximadamente 6 millones en todo el mundo, considerando sólo los operadores públicos, demandan reciclaje de conocimientos para hacer frente al actual ambiente competitivo en que los correos están insertos.

En el MERCOSUR, también considerando solamente a los operadores públicos, se contabilizó en el sector postal 123 mil trabajadores en el año 2006, lo que representa una media de una persona trabajando en la actividad por cada 1.900 personas, en una población total superior a 234 millones de habitantes. Téngase presente que la media mundial es de una persona empleada en el sector por cada 6.000 habitantes.

Es importante destacar que la liberalización de las reglas de mercado favorece el ingreso de nuevos operadores, ofreciendo la condición indispensable para el aumento del nivel de empleo en el Sector como un todo.

En Argentina, por ejemplo, desde la liberalización del mercado postal en 1993, está permitido el establecimiento de empresas privadas, lo que llevó a duplicar el número de prestadores durante los cuatro años siguientes. Mientras que el operador público empleaba 15.568 personas en 1998, los demás operadores privados contaban con un total de 19.908 trabajadores. A fines de 1999, el total de trabajadores en el sector postal alcanzaba el número de 35.074, registrando una reducción de apenas 1,4% con relación al año anterior, lo que refleja el incremento general de la tasa de desempleo del país para el mismo período.

El seguimiento de la variación del nivel de empleo en cada Estado Parte puede verificarse en la siguiente tabla:

Variación del número de empleados de los operadores públicos – en unidades

PAÍS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	20.210	20.381	18.931	15.568	15.451	12934	12.697	12.383	11.873	12.162	12.703	12.833
Brasil	79.620	78.668	80.783	82.582	82.253	82.426	90.443	98.015	103.066	109.777	105.334	107.497
Paraguay	1.381	1.350	1.197	1.296	1.376	1.354	1.344	1.231	1.229	1.062	1.063	1.063
Uruguay	2548	2.548	2.175	2.115	2.064	2.061	2.038	1.964	1.896	1.779	1.766	1.742
Total	103.759	102.947	103.086	101.561	101.144	98.775	106.236	113.593	118.064	124.780	120.866	123.135

Fuentes: UPU; CNC/AR; ECT/BR; ANC/UY; Dirección de Correos/PI

7. La Reforma Postal – Un Enfoque Nacional

La actividad postal estuvo durante muchos años protegida por el monopolio estatal en todo el mundo, lo que generaba un estancamiento con reflejos negativos en la calidad de los servicios ofrecidos a la población. Las inversiones en nuevos productos, servicios y en tecnología para atender las necesidades de la sociedad eran bajas, lo que tornaba la actividad intensiva en mano de obra y con elevados costos de producción. El elemento costo no era medido adecuadamente en las decisiones gerenciales, lo que explica parte del crónico desequilibrio económico, en un considerable número de administraciones postales.

Las actividades de regulación y operación eran ejercidas por el Correo Oficial, constituyendo una barrera legal al ingreso de nuevos operadores en el mercado.

Con el advenimiento de la globalización, que alteró el concepto de territorio nacional, y la ineficiencia en la prestación de los servicios por parte de los correos oficiales, cada vez más, se observa el surgimiento de nuevos operadores postales en el mercado, que utilizan como punto de entrada el servicio internacional. Los correos pasan a ser una actividad empresarial de explotación económica rentable. Con el transcurrir del tiempo la operación en la comunicación internacional viabiliza la expansión para los mercados nacionales, representando una fuerte amenaza a los monopolios postales.

Como reacción a la actuación de los operadores privados, los correos estatales fueron obligados a adoptar una nueva estrategia, en la cual el cliente pasó a destacarse, exigiendo una organización postal más moderna y orientada al mercado. Los correos oficiales pasan a actuar con mayor flexibilidad administrativa para enfrentar los desafíos de la demanda creciente en un ambiente cada vez más competitivo. El suministro de servicios pasa a ser compartido entre el Estado y la iniciativa privada.

Aparece como evidente la necesidad de reformar el sector postal, adecuándolo a ese nuevo ambiente de actuación. La Unión Europea se destaca por el grado de avance en la concepción de un nuevo modelo con la aprobación de la Directiva 97/67/CE, modificada por la Directiva 2002/39/CE que reglamenta la prestación de los servicios postales en la comunidad.

En el MERCOSUR, la reforma postal presenta estadios diferentes en cada Estado Parte. En Argentina, en su calidad de pionera, la reforma postal se encuentra muy adelantada, con relación a los demás países de la región. Abajo se presentan las principales informaciones acerca de la reforma postal.

7.1 Argentina

La actividad postal pasó por varias reformas durante las tres últimas décadas, contemplando desde la ratificación del monopolio estatal por parte del Estado en 1973, hasta la completa liberalización de la prestación de los servicios ocurrida en 1993.

La transformación de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos – ENCOTEL en una sociedad anónima, sujeta al derecho privado, con vista a su posterior privatización, dio lugar al surgimiento de ENCOTESA – Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.

La definitiva incorporación del capital privado a la actividad postal requirió la creación de un ente regulador independiente del operador público, surgiendo así la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos – CNCT. La CNCT tendría como funciones primarias el ejercicio del poder de policía del sector y de dictar las normas de alcance general para la actividad, función esta última que más adelante se confiaría a la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.

Dentro de la estructura de la CNCT se crea el Registro Nacional de prestadores de Servicios Postales, que constituye una de las principales funciones del ente de control, que confiere legalidad y transparencia a la actividad postal. Esta medida permitió el establecimiento de nuevas empresas privadas tanto de capital nacional como extranjero. De esta manera se produjo una recuperación sustancial del volumen de remesas procesadas, reducción de las tarifas en alrededor de 60% y un aumento de la oferta de servicios con valor agregado.

Seguidamente, se produjo la liberalización del mercado con el ingreso de nuevos operadores.

En enero de 1997, la CNCT se fusionó con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones – CNT, surgiendo así la actual Comisión Nacional de Comunicaciones – CNC, vinculada a la Secretaría de Comunicaciones – SECOM, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – MINPLAN.

El tercer paso ocurrió en 1997 con la privatización del Correo Argentino, que pasa a manos de la iniciativa privada mediante la concesión por 30 años de sus servicios, con el encargo, en ese período, de mantener y operar la red postal oficial, observando los deberes de prestación del Servicio Postal Básico Universal, así como el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia postal y la observancia de los estándares de calidad establecidos.

En el año 2003, se resolvió rescindir la Concesión otorgada en 1998 al Correo Argentino S.A., mediante el Decreto 1075/2003. En el año 2004, se reestructuró al operador público en manos del Estado como una sociedad anónima, con la denominación de Correo Oficial de la República Argentina S.A., mediante Decreto N° 721/2004.

En agosto de 2004, el Congreso Nacional promulga la Ley 25918, por la cual delega por dos años determinadas facultades legislativas al Poder Ejecutivo Nacional, entre las cuales se encuentra la de dictar el Marco Regulatorio Postal.

7.2 Brasil

El sector postal brasileiro pasó grandes transformaciones en los últimos años. La más importante tuvo lugar en 1969 con la creación de la Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos – ECT, en sustitución del Departamento de Correos y

Telégrafos – DCT, que presentaba deficiencias en la prestación de los servicios y modelo de gestión, el cual no estaba orientado a la obtención de resultados.

A partir de los años 80 la ECT consolidó el concepto de confiabilidad junto la sociedad con la prestación de servicios de alta calidad y es redescubierta como agente de la acción gubernamental dada la gran capilaridad de su red en el territorio nacional.

En 1995 fueron introducidos varios proyectos de modernización tecnológica, entre los cuales se destaca la mecanización postal, la automatización de la red de atención, el seguimiento de envíos postales y el sistema de auto-atención, mejorando la productividad en la prestación de los servicios al público.

En 1999 fue encaminado al Congreso Nacional el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Correos - SNC, que tenía por objeto establecer un nuevo modelo reglamentario e institucional para el sector postal, definiendo, entre otros aspectos, un conjunto básico de servicios de correos, denominados “servicios esenciales”, a ser prestados con deberes de universalización, y estimulando la competencia entre operadores. Previa, también, reestructuración de la ECT para actuar en ese nuevo escenario, mediante su transformación en empresa de economía mixta, con mayor flexibilidad de gestión.

El Proyecto de Ley N° 1.491 fue presentado al Congreso Nacional en 1999, recibiendo valiosas contribuciones de los miembros parlamentarios de las Comisiones Temáticas de esa Casa, a lo largo de casi cinco años de tramitación. Actualmente, se encuentra en la Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público - CTASP, de la Cámara de Diputados.

7.3 Paraguay

La reforma postale está inserta en la propia Reforma del Estado, que prevé un nuevo modelo para el Estado Paraguayo, que dejará de ser centralizador para convertirse en descentralizado y promotor de desarrollo. En este contexto, se están desarrollando las gestiones para llevar adelante las tareas del Programa Integral de Reforma y Desarrollo Postal - PIDEP. Esto incluye la elaboración de un Proyecto de Ley del nuevo marco regulatorio del sector postal, que buscará organizar el sector en régimen de competencia, separando las funciones de regulación y operación, definiendo y garantizando la prestación del Servicio Postal Universal a todos los ciudadanos, aunque no exista en el Proyecto de Ley ninguna mención sobre el futuro del operador público.

7.4 Uruguay

En 1827 surgió la Dirección Nacional de Correos y desde entonces el Sector Postal en Uruguay ha experimentado grandes transformaciones como la derogación del monopolio que hasta entonces era mantenido en el ámbito del Operador Público. Luego, a través de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, se creó la Administración Nacional de Correos, una empresa pública cuyo servicio es

descentralizado y de naturaleza comercial y sujeta a la tutela del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Se debe señalar que desde entonces la ANC se transformó en una importante empresa, dinámica y de vanguardia, por lo que elaboró e implementó un ambicioso plan de capacitación de sus recursos humanos, incorporó su sistema de rastreo y seguimiento, amplió notablemente su red postal, y asumió un firme compromiso de Gestión de Calidad por el cual actualmente opera de acuerdo a las normas de Calidad ISO 9000, y en el año 2000 obtuvo el premio Nacional de Calidad, al tiempo que amplió la infraestructura de transporte y distribución, instaló la Planta de Procesamiento de Encomiendas, realizó estudios de mercado, por lo que lanzó nuevos productos y servicios de acuerdo con las necesidades del cliente.

Por otro lado, se destaca que la ANC compite en el mercado con cerca de 100 operadores privados de origen, tanto nacional como internacional, y que ha conquistado el 65% de los clientes empresariales y un porcentaje aún mayor de clientes sociales del mercado nacional, posicionándose como líder de mercado.

Finalmente, por el artículo 70 de la Ley de Presupuesto N° 17.296, de febrero de 2001, fue creada la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones - URSEC, con el objetivo de obtener la liberalización del sector postal y actuar, de manera imparcial, como órgano regulador de la actividad postal en el país. En lo que se refiere al sector postal, la referida Ley en su artículo 71 establece que la URSEC se encargará de las siguientes actividades:

- velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas;
- establecer normas regulatorias de los servicios postales de conformidad con las normas legales y con los convenios y acuerdos internacionales que a ellas se refieran;
- autorizar la prestación de servicios postales a terceros, establecer los requisitos para estas autorizaciones, controlando su cumplimiento; y
- mantener el registro de empresas autorizadas a prestar servicios postales para lo que deberán inscribirse también los permisionarios habilitados, en las condiciones que se determinen.

* * * * *

V - EL AMBIENTE REGULATORIO

1. *Introducción*

En este capítulo serán enfocados los siguientes aspectos jurídicos relacionados a los servicios postales:

- Los principales conceptos asociados al proceso de integración regional;
- La legislación de los Estados Parte;
- Los agentes reguladores;
- La reglamentación internacional; y
- La reglamentación regional.

2. *Principales Conceptos*

En esta parte serán analizados los principales conceptos adoptados o aún en discusión en materia de regulación postal en la región, focalizando los aspectos más importantes relacionados a un proceso de integración, a través del establecimiento de una plataforma regulatoria común a los Estados Parte.

Siguiendo la tendencia mundial del sector, se observa que las propuestas de cambios del modelo institucional están basadas en premisas que favorecen el ingreso de nuevos operadores en el mercado, al tiempo que el Estado desarrolla mecanismos para asegurar la prestación del Servicio Postal Universal a la sociedad.

De forma general se puede afirmar que se persiguen los siguientes objetivos:

- **Separación de las funciones de regulación y operación:** en un mercado formado por varios operadores, se hace necesaria la existencia de la función disciplinaria, de normalización, fiscalización y arbitraje, abarcando a todos los operadores. En este punto se destaca que Argentina y Uruguay ya separaron por completo tales actividades. En el caso argentino, la Secretaría de Comunicaciones actúa como órgano regulador del sector y la Comisión Nacional de Comunicaciones como órgano responsable de la fiscalización y control de los operadores postales establecidos en el país. Por medio de la Ley N° 17.296 que creó la Unidad de Servicios de Comunicaciones – URSEC, también fueron separadas las funciones de regulación y operación en Uruguay. En los demás Estados Parte hay Proyectos de Ley en trámite en los respectivos Congresos Nacionales, que tratan la separación de esas funciones, mediante la creación de órganos reguladores del mercado postal.

- **Universalización:** se refiere al acceso físico y económico de la población a un conjunto básico de servicios, constituyendo un importante papel a ser desempeñado por el Estado en ese nuevo escenario en que está inserto el sector postal. En la región, Argentina y Brasil ya definieron en sus propias legislaciones, una canasta básica de Servicios Postales a ser prestados con deberes de universalización.

- **Competencia:** los gobiernos han venido introduciendo la competencia en el sector, lo que ha llevado a una gradual reducción de los monopolios, de forma de preparar a los operadores públicos para actuar en un mercado totalmente desregulado. Actualmente Argentina, Finlandia, Paraguay, Perú, Suecia y Nueva Zelanda abolieron completamente el monopolio postal. Para tener una idea de la complejidad del tema, el mismo está despertando calurosas discusiones en el ámbito de la Unión Europea, que buscaba la reducción del límite de peso sometido a monopolio de 350g para 50g, a partir de 2003, lo que permitiría que las empresas privadas que actúan en aquella Unión compitieran por el 30% del mercado, contra el 3% actual. Por decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, del 15 de octubre del 2001, a partir del 1º de enero del 2003 ese límite será de: cartas pesando hasta 100 gramas o costando hasta 3 veces el precio de una carta estándar (1º escalón). Otra reducción de límite está prevista por el año de 2006 (50 gramos y 2,5 veces el precio de la carta del primer porte) y, si resulta conveniente, liberalización total en el 2009.

- **Modernización de los Operadores Públicos e Inserción del Sector Privado:** las empresas postales están siendo preparadas para actuar en un mercado cada vez más competitivo, mediante la implementación de reformas organizacionales y comerciales. Una de las tendencias que se verifica en todo el mundo es dotar a las empresas estatales de mayor grado de flexibilidad gerencial y comercial, poniendo énfasis en los resultados, en oposición a la privatización. Es importante registrar el crecimiento constante del capital privado en la actividad postal, que varía desde la oferta pública de acciones hasta la concesión a la iniciativa privada de la totalidad de la red postal oficial.

- **Tecnología:** grandes volúmenes de inversión son destinados para el desarrollo de nuevos servicios para los clientes y a la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados del sector, con ganancias sustanciales de productividad. Ejemplo de eso es la gradual incorporación de las facilidades del comercio electrónico, que presenta grandes oportunidades de crecimiento para la actividad postal, principalmente en el segmento de encomiendas, considerándose que la compra realizada electrónicamente depende de la entrega física para concluir el proceso de venta.

- **Integración regional:** provocará la unificación de los mercados postales nacionales, transformándolos en un mercado único, con mayor oferta de servicios de mejor calidad para la población de la región.

3. **La Legislación de los Estados Parte**

Considerando las particularidades existentes en la legislación postal de los Estados Parte, será presentado un resumen del marco legal de cada país de la región, resaltando que el análisis de las propuestas de alteración en esa materia, actualmente en estudio en todos los países del MERCOSUR, será detallada en el bloque dedicado a la discusión de la perspectiva regional, que consta en el Capítulo IX – La Situación Actual: Una Visión Global.

3.1 **Argentina**

La legislación postal argentina fue modificada a lo largo de las últimas tres décadas, acompañando las tendencias del sector y las necesidades de modernización del Estado, siendo una de las primeras a contemplar la desregulación del mercado en todo el mundo.

El modelo de prestación de los servicios postales, que en 1973 era explotado exclusivamente por el Estado en régimen de monopolio, fue gradualmente Modificado hasta ser totalmente liberalizado en 1993 con la supresión del área reservada explotada por ENCOTESA, entonces operador del Servicio Oficial de Correos.

La actuación de los operadores postales se da en un ambiente de libre competencia, teniendo como órgano regulador del mercado a la Secretaría de Comunicaciones, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en tanto que la actividad de fiscalización y control compete a la Comisión Nacional de Comunicaciones.

El 1º de septiembre de 1997 el operador público pasó bajo la conducción del sector privado, mediante la concesión del servicio público por el plazo de 30 años. Como Correo Oficial tenía la responsabilidad de prestar el Servicio Postal Universal, de cumplir los acuerdos internacionales en esta materia y de observar los estándares de calidad establecidos. Actualmente, considerando que fue rescindida la concesión del servicio al Correo Argentino S.A., tales responsabilidades recayeron sobre el actual Correo Oficial de la República Argentina S.A.

En relación al Comercio Electrónico, en materia normativa, cabe destacar que el Decreto n.º 427/98 que autoriza el empleo de la firma digital en el ámbito del Sector Público Nacional, el cual crea la infraestructura correspondiente, así como la Ley de la Firma Digital n.º 25.506 de 2001, cuyos principales puntos son: la equiparación de la firma digital a la manuscrita, la distinción entre la firma digital y la electrónica, la definición de documento digital; las condiciones de validez de la firma digital e la instauración del Gobierno Electrónico. Finalmente, estipula que en el plazo de cinco años se aplicará la firma digital a todas las leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y sentencias emanadas de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8.º De la Ley N.º 24.156 (Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, Sociedades del Estado, Sociedades Mixtas con participación estatal mayoritaria, etc.). De este modo, el 19 de diciembre de 2002, fue aprobado el Decreto N° 2628/02, reglamentario de la Ley N° 25.506 de Firma Digital en Argentina, que contempla la creación del Ente Administrador de la Firma Digital, la Autoridad de Aplicación, la Comisión Asesora para la Infraestructura de la Firma Digital, los requisitos para los Certificadores Licenciados, estándares tecnológicos, entre otros temas.

En materia Regulatoria, durante los años 2005-2006 se ha experimentado un significativo avance en la administración del registro de operadores postales, dada la aplicación – y sus conclusiones - de los procedimientos establecidos por la

Resolución CNC N° 1811/2005, tanto para las nuevas solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales como para los mantenimientos.

Dichos procedimientos han tenido como objetivos centrales, entre otros:

- Reordenar el mercado postal privado argentino, reestableciendo el respeto a la Autoridad de Control del servicio.
- Asegurarle al Correo Oficial (gestionado por el Estado y responsable del servicio universal) una competencia genuina, especialmente en las zonas rentables del mercado.
- Fomentar el empleo genuino y combatir los emprendimientos oportunistas y basados en la informalidad.
- Transparentar la real conformación del mercado postal argentino, tanto de servicios nacionales como internacionales.

Las acciones realizadas, se basaron en requerimientos estándares realizados a todas las empresas, tanto a las que solicitaron su inscripción como aquellas que solicitaron su mantenimiento de inscripción.

El insumo para controlar ha sido sustancialmente la información aportada por las propias empresas bajo la modalidad de la declaración jurada.

Cada administrado/prestador debía, en definitiva, demostrar la "consistencia" de su proyecto de servicio, habiéndoseles otorgado, amplísima posibilidad de vista, prórrogas y aclaraciones para ejercer sus derechos.

La información crítica tenida en cuenta para resolver cada caso fue, sustantivamente, la vinculada a la oferta de servicios denunciada por la empresa, el ámbito geográfico de actuación comprometido y la estructura de recursos disponibles. En este último punto, han sido tópicos fundamentales de evaluación de la cantidad y la calidad del empleo, la estructura física de la red y los convenios con terceros prestadores.

Una breve mención aquí a la situación preexistente, datos del Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales de 1993 (año de la liberalización del mercado) a 2004 (previo al dictado de la Resolución CNC N° 1811/2005), ilustrará mejor al lector sobre el impacto de la citada resolución.

Se tramitaron 1.074 solicitudes de inscripción (89,5 de promedio por año), de las cuales 833 fueron inscripciones otorgadas a razón de casi setenta (69,4 por año).

A ese volumen hay que agregar las 763 bajas decretadas o sea, casi 63.5 por año, más las 170 reinscripciones (catorce (14.1 por año), lo que dio la cantidad de 246 prestadores inscriptos a 2004, que conformó el universo de aplicación de los procedimientos de la Resolución CNC N° 1811/2005.

La gran cantidad de bajas y reinscripciones da cuenta de la volatilidad, oportunismo y precariedad de la mayoría de los emprendimientos, toda vez que más del 60% del total tiene menos de cinco años de antigüedad en el mercado y solo un 16 % tiene más de diez años. Estos datos sobre la antigüedad del empleo en el sector influyen decisivamente en los costos de mano de obra y en la competencia.

Este sustantivo reordenamiento del mercado, se viene realizando sin cerrar el acceso al mismo, sin imponer requisitos económicos adicionales a los prestadores y aplicando integralmente la normativa que ya estaba vigente con anterioridad.

La situación del empleo en la actividad postal en la aplicación de los procedimientos de la Resolución CNC N° 1811/2005 merece consideraciones especiales.

El empleo no declarado e informal es una de las principales causas de la competencia desleal en el sector.

La ecuación “más empresas = más empleos” se contradice con las estadísticas oficiales: desde 1997 a 2004, el porcentaje total de empleo declarado en el mercado postal vino descendiendo a razón de un promedio del cinco por ciento (5%) por año.

A partir de 2005 no sólo se revirtió esa curva decreciente, sino que el nivel de empleo creció un 4,74%, crecimiento que muestra continuidad en el 2006, nada menos que en un 11%.

La ecuación real es, entonces “mejores empresas (grandes, medianas o pequeñas, cada una en su segmento)” = “más y mejores empleos”

En lo que hace a la concreta aplicación de la norma de procedimiento, debe señalarse que la actividad realizada viene generando una rica jurisprudencia administrativa.

A través de cada una de las resoluciones dictadas por la Intervención para cada caso, se han ido definiendo los criterios objetivos y razonables para entender que un proyecto de empresa postal es consistente.

Estos precedentes constituyen una jurisprudencia administrativa que obliga a esta Comisión Nacional de Comunicaciones, prestadores y terceros, conformando un ambiente de previsibilidad y seguridad jurídica.

La ausencia de planteos judiciales a la fecha, pese a la cantidad de resoluciones dictadas, da cuenta de la legitimidad de los procedimientos y de las resoluciones dictadas

Se ha revertido el paradigma anterior de abstencionismo estatal y definido el verdadero rol que le cabe al Estado en esta materia.

Sin agotar el elenco, estos son algunos de los criterios objetivos que se han determinado:

- A mayor oferta de servicios y cobertura geográfica, mayores son las exigencias cantidad y calidad de medios disponibles.
- La calidad del empleo es un dato central en la consideración de la legítima competencia en el mercado.
- La actuación en la zona donde se concentra el ámbito más rentable del mercado postal argentino (Capital y GBA) plantea exigencias adicionales.
- Los Prestadores son responsables de la veracidad y consistencia de la información que declaran a la Comisión Nacional de Comunicaciones.
- La consideración del Correo Oficial, como operador obligado a la prestación del servicio postal universal, debe ser diferencial, lo que proyecta exigencias a sus competidores, especialmente los directos.
- Hay lugar para todo tipo de emprendimientos, grandes, medianos y chicos, pero a condición que demuestren efectivamente la consistencia de su plan de servicios
- La inscripción del Prestador postal no es una licencia, que otorgue derechos adquiridos más allá del año de su vigencia.
- Existe el derecho a contratar redespachos con otros prestadores, pero su uso no puede desnaturalizarse para eximir de una estructura propia suficiente para el servicio, etc.

Las decisiones adoptadas a la fecha vienen posibilitando una sustancial segmentación del mercado, lo cual permite visualizar sectores o áreas dentro del Registro general:

- Los “correos internos” o “domésticos” en general.
- Los prestadores de servicios internacionales o “courier”.
- Las mensajerías urbanas.
- Las empresas de transporte de personas que realizan accesoriamente actividad postal.

Se percibe la necesidad de ir analizando medidas para optimizar el control para cada segmento a futuro.

Los costos adicionales, especialmente los derivados de operativos de inspección, prácticamente no han existido, toda vez que el modelo de control y evaluación se ha basado en el ítem “información” exigido a los propios prestadores.

El valor agregado ha sido el análisis y la formación de los criterios antes expuestos, exponiendo un nuevo paradigma de actuación basado en la información.

Como se puede apreciar, se ha ingresado en un proceso de “mejora continua”, que va evolucionando a un mejor género de relación entre el Estado controlador de la actividad, los prestadores y el público en general, apuntando al efectivo acceso a más y mejores servicios para todos los habitantes, que no es sino

la traducción del principio general de bien común para este sector postal, constituyéndose en una adecuada respuesta a la demanda de la sociedad.

3.2 Brasil

La actual configuración del sector postal brasileiro data de 1969, desde la transformación de Departamento de Correos y Telégrafos, hasta entonces órgano de la Administración Pública Directa sin ninguna credibilidad en la sociedad, en empresa pública – Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos (ECT), con mayor grado de libertad gerencial y mejor calidad en la prestación de los servicios postales. En aquella época no existía legislación estableciendo reglas para la explotación de los servicios postales.

• Marco Regulatorio en Vigor

El sector postal está regulado por la Ley Nº 6.538 del 22 de junio de 1978, que constituyó como monopolio de la Unión, las actividades postales relativas a cartas, tarjetas postales, correspondencia agrupada, la fabricación y emisión de sellos y de otros métodos de franqueo, así como el servicio público de telegrama. Este monopolio ha sido cuestionado judicialmente, después de la Constitución de 1988, alegando que el artículo 177 enumera los casos de monopolio, entre los cuales no se encuentra el monopolio postal.

Sin embargo, un análisis más profundo demuestra que, siendo el servicio postal en esencia un servicio público, persiste la exclusividad de su ejercicio por la Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos – ECT, que le fue conferida por la Ley Nº 6.538/78 y recogido, en ese sentido, por la Constitución, ya que su artículo 21, inciso X establece que es competencia privativa de la Unión legislar sobre el servicio postal.

Los principales preceptos de la actual Ley Postal son:

- La ECT es la gran prestadora de servicios en el sector, con monopolio;
- No se reconoce la existencia de operadores privados en el sector;
- Se establece el monopolio para la carta, tarjeta postal, telegrama y correspondencia agrupada;
- No fija reglas claras para la delegación de la prestación de los servicios a terceros; y
- No prevé mecanismos de regulación del sector, sino sólo de control sobre la ECT.

• Marco Regulatorio de las formas Electrónicas de Interacción

A través del Decreto Presidencial, de abril de 2000, se creó en Brasil un Grupo de Trabajo Interministerial con la finalidad de examinar y proponer políticas, directrices y normas relacionadas con las nuevas formas electrónicas de interacción.

Informalmente, ese núcleo de personas fue reconocido como Grupo de Trabajo en Tecnología de la Información - GTTI.

La creación del GTTI fue inserta dentro de la política del Gobierno Brasileiro de lanzar las bases para la creación de una nueva sociedad digital. Sus acciones se aunarán con las metas del programa Sociedad de la Información, coordinado por lo Ministerio de Ciencia y Tecnología. En ese contexto, el GTTI asumió el papel de facilitador en la búsqueda de los objetivos del programa.

Por orientación del gobierno, el trabajo del GTTI, inicialmente, concentró esfuerzos en tres líneas de acción del programa Sociedad de la Información: Universalización de servicios, Gobierno al alcance de todos e Infraestructura avanzada.

- **Universalización de servicios**

Promoción de la universalización del acceso a Internet, buscando soluciones alternativas teniendo con base en nuevos dispositivos y nuevos medios de comunicación; promoción de modelos de acceso colectivo o compartido con Internet; y fomento a proyectos que promuevan la ciudadanía y la cohesión social.

- **Gobierno al alcance de todos**

Promoción de la informatización de la administración pública y del uso de padrones en sus sistemas aplicativos; concepción, prototipo y fomento de las aplicaciones en los servicios de gobierno, especialmente los que involucran una amplia diseminación de informaciones; fomento a la capacitación en gestión de tecnologías de la información y comunicación en la administración pública.

- **Infraestructura avanzada**

Implantación de una infraestructura básica nacional de informaciones, integrando las diversas estructuras especializadas de redes – gobierno, sector privado y P&D; adopción de políticas y mecanismos de seguridad y privacidad; fomento a la implantación de redes de procesamiento de alto desempeño y a la experimentación de nuevos protocolos y servicios genéricos; transferencia acelerada de tecnología de redes de P&D a las otras redes y fomento a la integración operacional de las mismas.

Las propuestas preliminares del GTTI serán desarrolladas y ejecutadas con el esfuerzo conjunto de los diversos órganos de la administración pública federal, la iniciativa privada y la sociedad civil. Todas las propuestas se referirán a las nuevas formas de interacción electrónica y su alcance a todos los ciudadanos brasileros, en sintonía permanente con los objetivos y líneas de acción del Programa de la Sociedad de la Información.

Así, el Grupo de Trabajo, propuso una nueva política de interacción electrónica del Gobierno con la sociedad. El informe preliminar del GTTI - Consolidado, contiene un diagnóstico de la situación de la infraestructura y servicios del Gobierno Federal, las aplicaciones existentes y deseadas y la situación relativa a la legislación de interacción electrónica. Además de eso, los subgrupos creados en las áreas de Aplicación, Infraestructura y Legislación propusieron políticas, directrices y metas a ser alcanzadas hasta al 2006.

Paralelamente a los trabajos del GTTI, la cuestión de la seguridad de la información estaba siendo reposicionada en el ámbito del Gobierno Federal, de forma tal de recibir un tratamiento destacado y permanente. Este tratamiento tuvo como base el Decreto 3.505, de junio de 2000, que estableció la Política de Seguridad de la Información Pública del Poder Ejecutivo Federal, PSIP. El Decreto instituyó formalmente el Comité Gestor de la Seguridad de la Información - GSI en el ámbito del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República.

Desde entonces, el Gobierno Federal viene desarrollando la PSIP de acuerdo con las directivas del Comité GSI, contando con el apoyo técnico/operacional de la Cámara Técnica de Seguridad de la Información del Sistema de Administración de Recursos de Información e Informática - CTSI/SISP. Esas directrices están en perfecta consonancia con la Ley N° 9.983, de 2000, que estableció las reglas básicas de seguridad de la información en el ámbito de la Administración Pública Federal.

La preocupación fundamental del Comité GSI es la de asegurar la protección de la información del gobierno y de los ciudadanos. Además de eso, los trabajos del Comité son orientados por la garantía del derecho de los ciudadanos a la privacidad y el derecho a la consulta sobre los datos recogidos en los sistemas gubernamentales, previstos en la Constitución.

Entre las principales atribuciones del Comité GSI está la concepción, especificación y coordinación de la implementación de la infraestructura de claves públicas a ser utilizadas por los órganos y entidades de la Administración Pública. El Decreto N° 3.587, de 2000, pormenoriza la Infraestructura de Claves Públicas.

El Comité Gestor de la Infraestructura de Clave Pública - Brasil (CG ICP - Brasil) es la entidad máxima, integrante de la arquitectura de la Infraestructura de Clave Pública Brasileira – ICP - Brasil, responsable por el establecimiento y administración de las políticas a ser seguidas por las Autoridades Certificadoras – AC integrantes de esta estructura.

La Infraestructura de Clave Pública Brasileira – ICP - Brasil es un conjunto de técnicas, prácticas y procedimientos que tiene por objeto el proveer soporte a la implementación y a la operación de un sistema de certificación digital basado en criptografía de clave pública.

La ICP - Brasil debe satisfacer a un determinado conjunto de principios básicos de forma de garantizar su eficacia, tales como: Principio de la Responsabilidad, del Conocimiento, de la Ética, de la Multidisciplinaridad, de la Proporcionalidad, de la Integración, de la Actualización, de la Escalabilidad y de la Interoperabilidad.

A la Autoridad Certificadora Raíz - AC Raíz, ejecutora de las políticas establecidas por el CG ICP - Brasil, le compete llevar adelante el licenciamiento de las Autoridades Certificadoras - AC, emitir, mantener y cancelar los certificados de esas AC, gerenciar la Lista de Certificados Revocados - LCR y ejecutar las

actividades de fiscalización y auditoria en conformidad con las directrices establecidas por el CG ICP - Brasil.

Las AC funcionarán como base material y técnica de la confianza de la ICP - Brasil, ya que ésta gerencia los certificados de clave pública en todo su ciclo de vida. Considerando que un certificado digital es capaz de relacionar la identidad de un usuario o sistema a una determinada clave pública asociada a una firma digital, la autoridad certificadora será responsable por la emisión del certificado digital, por agendar la fecha de expiración del certificado y por la publicación de los certificados revocados en la LCR.

La Autoridad Registradora - AR implementará la interfase entre el usuario y la autoridad certificadora. Su principal función será la identificación de los usuarios, validación de la solicitud y la sumisión de la solicitud del certificado a la autoridad certificadora.

• **Marco Regulatorio del Comercio Electrónico**

Responsable por importantes transformaciones en el sector postal y en la economía mundial como un todo, el comercio electrónico pasó a ser parte de la preocupación de los gobiernos nacionales en lo que hace, principalmente, a su necesaria regulación.

Para integrar y coordinar las iniciativas en el ámbito del comercio electrónico fue creado en Brasil, en el año 2000, el Comité Ejecutivo de Comercio Electrónico, mediante documento interministerial, cuyo objetivo es el de promover el desarrollo del comercio electrónico, de sus tecnologías e infraestructuras asociadas.

El comité tiene las siguientes atribuciones, entre otras:

- actuar como canal de comunicación entre el gobierno y los sectores productivo, comercial y de servicios en materia de comercio electrónico;
- acompañar el desarrollo del comercio electrónico en Brasil, así como de sus tecnologías y productos desarrollados en el país y presentar informe anual sobre su desarrollo, especialmente en los servicios ofrecidos al público, en las pequeñas y medianas empresas y en los sectores exportadores;
- realizar las recomendaciones relativas al desarrollo de metodologías, tecnologías y productos que proporcionen ventajas comparativas al país;
- educación y entrenamiento tendientes a la diseminación del comercio electrónico entre las pequeñas y medianas empresas, y acciones que faciliten y estimulen la propagación del uso del comercio electrónico;
- promover estudios y divulgar informaciones sobre el desarrollo del comercio electrónico, sus tecnologías y su potencial para la mejora de la calidad y para la reducción de los costos de los servicios ofrecidos al público, para el acceso ampliado del público y proveedores, principalmente las pequeñas y medianas empresas, y para la transparencia de las actividades;

- recomendar modelos, procedimientos técnicos y operacionales, así como código de ética de uso, para los servicios de comercio electrónico en Brasil.

3.3 Paraguay

El marco legal del servicio postal público está contenido en la Ley N° 167/93, que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, donde la Dirección de Correos es una entidad subordinada al Gabinete del Vice-Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones. Además forman parte de la estructura legal del Correo Paraguayo la Ley N° 741/78 que aprueba la Constitución de la Unión Postal Universal - UPU; la Ley 667/77, que establece nuevas tarifas postales para el servicio nacional e internacional; la Ley N° 2.284/03, que aprueba los protocolos adicionales a la Constitución de la Unión Postal Universal – UPU, adoptados en los Congresos de Hamburgo/1984; Washington/1989; Seúl/1994 y Beijing/1999; la Ley 24/91 “de fomento del libro”; la ley n° 2.595/05, que aprueba el convenio postal universal y el reglamento general de la unión postal universal aprobados en el congreso de Beijing/99.

La Dirección de Correos, en su calidad de Operador Público Oficial, y responsable por la prestación del Servicio Postal Universal en todo el territorio nacional, debiendo recibir las tasas y velar por el cumplimiento de los compromisos externos asumidos, además de emitir y vender sellos y cupones postales del Estado Paraguayo.

Es importante señalar que no existe monopolio postal en ninguna legislación que rija el sector, lo que favorece el ingreso de nuevos operadores en el mercado postal. No hay reglas que definan los plazos y los demás parámetros de calidad a ser tenidos en cuenta para la modificación de los valores tarifarios en Paraguay. La tarifa de la carta está fijada en US\$ 0,13 (790 Guaraníes cotización del dólar del 30.12.2005).

3.4 Uruguay

La legislación postal uruguaya pasó por diversas alteraciones a lo largo de la historia. En 1877, por Decreto-Ley N° 1.351 se establece el monopolio postal en el país, el que más tarde es ratificado por la Ley N° 5.356 de 1915. Seguidamente, en 1987, por Decreto N° 115, se inicia la concesión de permisos a operadores privados.

En 1992, por Decreto N° 197, fue perfeccionado el régimen de concesión, al tiempo que se complementaron otras varias disposiciones hasta entonces no contenidas en la legislación anterior.

En 1996, a través de la Ley N° 16.736, fue sustituida la Dirección Nacional de Correos por la Administración Nacional de Correos. Desde entonces la ANC, constituye una empresa pública definida como “servicio descentralizado de naturaleza comercial,” dotada de un nuevo marco jurídico adecuado a la gestión empresarial.

Actualmente, el mercado postal de Uruguay se encuentra liberalizado y el operador postal público no dispone de fracción de servicios reservados como ocurre

en países de la región y en la propia Unión Europea.

Además de esto, se observa que las empresas públicas proveedoras de servicios (como: agua, telefonía, electricidad, etc.) practican la auto-distribución de las facturas a sus respectivos clientes. Esto quiere decir que de hecho existen dentro del propio Estado distintos sistemas de distribución con lo cual no se cumpliría el principio de especificidad (Artículo 190 de la Constitución de la República) el cual prevé que, cada entidad estatal cumpla aquellas funciones que la Ley y la Constitución de la República le designa. En este sentido, se encuentra en estudio en el Poder Legislativo un Proyecto de Ley que cuenta con media sanción, a los efectos de conceder la distribución de tales facturas a la ANC.

En relación a los medios electrónicos la legislación pertinente, en Uruguay establece que el Estado, los entes autónomos y servicios descentralizados deberán implantar el expediente electrónico para la sustentación de todas las acciones administrativas. En ese sentido se dispondrán los actos jurídicos e operaciones materiales, necesarias para el cumplimiento de esta norma, en el menor plazo posible.

El expediente electrónico es definido por Ley N.º 17.243, Sección III, Artículo 24 que se refiere la Sistema Informatizado del Estado. Dicha norma en su Artículo 25 establece que tanto la firma electrónica como la firma digital tendrán igual validez y efectos que la firma manuscrita, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos de seguridad, de acuerdo con la tecnología informatizada.

La prestación del servicio de certificación no estará sujeta a la autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia, sin que ello implique sustituir o modificar las normas que regulan las funciones de personas facultadas a dar fe pública o intervenir en documentos públicos.

En cuanto al correo electrónico se observan los Arts. 129 y 130 de la Ley N° 16.002 que disponen:

- Art. 129 - La documentación resultante de la transmisión a distancia, por medios electrónicos, entre dependencias oficiales, constituirá, per se, documentación auténtica y tendrá plena fe, a todos sus efectos, respecto a la existencia del original transmitido.

- Art. 130 - Todo individuo que voluntariamente transmita a la distancia, entre dependencias oficiales, un texto del cual resulte un documento falso, incurrirá en los delitos previstos en los Artículos 236 a 239 del Código Penal.

Puede afirmarse que una de las primeras normas en impulsar el empleo de los medios informáticos en el ámbito de la Administración Pública fue la Ley N° 16.736. En su Sección VII, se refiere a las Normas de Desregulación y Reforma Administrativa.

En el Capítulo I, Normas Generales, Artículo 694, se establece que las administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de medios

informatizados y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y ejercicio de sus atribuciones, garantizando a los administrados el pleno acceso a las informaciones de su interés.

El Artículo 695 dispone que los trámites y acciones que forman el procedimiento administrativo, así como los actos administrativos podrán realizarse por medios informatizados. Su validez jurídica y valor probatorio serán idénticos a las acciones administrativas que se transmiten por medios convencionales.

Según el Artículo 696, la notificación personal de los trámites y actos administrativos podrá realizarse por correo electrónico u otros medios informatizados y telemáticos, los que tendrán plena validez a todos efectos siempre que proporcionen seguridad con relación a la efectiva realización del trámite y de su fecha.

En el Artículo 697, la documentación resultante de la transmisión por medios informáticos o telemáticos constituirá per se documentación auténtica y con plena fe, a todo efecto, con relación al original transmitido. Aquel que voluntariamente transmitiere un texto que resulte un documento falso, adultere o destruya un documento almacenado en soporte magnético, o material, incurrirá en los delitos previstos en los Artículos 236 a 239 del Código Penal.

Considerando que la Ley citada es la Ley de Presupuesto, de carácter general, el procedimiento administrativo electrónico está reglamentado por el Decreto N° 65/98.

4. Los Agentes Reguladores

El órgano regulador del sector postal es el agente responsable por la normatización, regulación, control y fiscalización de las actividades desarrolladas por los diversos actores que actúan en el mercado, debiendo velar fundamentalmente por la disponibilidad del Servicio Postal Universal, por la existencia de una competencia amplia y justa entre los operadores y por la defensa de los derechos e intereses de los usuarios y agentes del sector.

Argentina y Uruguay ya estructuraron los órganos reguladores basados en el modelo que se expuso anteriormente.

La *Secretaría de Comunicaciones* es la entidad reguladora del sector postal argentino, en tanto que la Comisión Nacional de Comunicaciones es el órgano de fiscalización y control. Para desempeñar sus funciones la CNC cuenta con la *Gerencia de Servicios Postales - GSP*, que tiene las siguientes atribuciones:

4.1 Misiones

- Controlar el cumplimiento de la normativa vigente en materia postal y telegráfica por parte de los operadores tanto oficial como privados;
- Administrar el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales;

y

- Asegurar que los servicios postales sean prestados de acuerdo con los estándares de calidad establecidos por las normas vigentes.

4.2 Objetivos

- Garantizar la prestación del Servicio Postal Básico Universal a todos los habitantes y en todo el territorio nacional;
- Defender la libre competencia y la lealtad comercial entre todos los prestadores; y
- Velar por los derechos de los usuarios del servicio postal.

4.3 Estructura

Para realizar sus actividades la Gerencia de Servicios Postales - GSP de la CNC está dividida en las siguientes áreas:

- *Auditoría del Correo Oficial*, que controla el cumplimiento de las normas por parte del Correo Oficial;
- *Economía Postal y Evaluación de la Calidad*, responsable por realizar controles estadísticos de la actividad postal y por la definición de normas de evaluación de la calidad en el ámbito urbano, nacional y regional (MERCOSUR);
- *Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales*, que administra las solicitudes de inscripción de los operadores y verifica el cumplimiento de las obligaciones impuestas;
- *Unidad de Control de la Actividad Postal*, a quien corresponde velar por el cumplimiento de las leyes y normas en materia postal; y
- *Atención de Reclamos Postales*, donde se da asesoramiento integral a los usuarios y se atienden denuncias presentadas contra los operadores postales.

Existe, también, el *Área de Políticas y Organismos Internacionales* que, aún no estando subordinada a la GSP, sino a la *Gerencia de Relaciones Internacionales e Institucionales*, está estrechamente vinculada a su gestión y trabaja en forma coordinada en las actividades realizadas en el ámbito de la Unión Postal Universal – UPU, de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal – UPAEP, de la Comisión Temática de Asuntos Postales - CTAP del Subgrupo de Trabajo N° 1 del MERCOSUR y, también asiste al Gobierno Nacional en la representación ante los demás organismos internacionales vinculados a la temática postal.

En Brasil, la Subsecretaría de Servicios Postales, órgano integrante de la estructura del Ministerio de las Comunicaciones, tiene como objetivo formular y proponer políticas y coordinar las actividades referentes a la orientación y ejecución de las directivas y metas en materia postal, además de realizar el control y el seguimiento del desempeño del operador público. Cabe a la Subsecretaría la coordinación de las acciones relativas a la reforma del sector postal brasileiro.

No hay órgano regulador de las actividades postales en Paraguay.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones – URSEC, ostenta la calidad de órgano regulador de las comunicaciones en Uruguay, aún cuando todavía no tiene una estructura definida en telecomunicaciones ni en materia de servicios postales.

Actualmente, se está realizando una consultoría que tiene como atribución proponer la estructura que tendrá la Unidad Reguladora en el futuro, la cual contará, lógicamente, con un área específica para los servicios postales.

En el apartado dedicado a la discusión de la perspectiva regional, que consta en el Capítulo IX – La Situación Actual: Una Visión Global – son presentadas las propuestas para nuevos marcos regulatorios en Brasil y en Paraguay, en lo que concierne a las atribuciones de los órganos reguladores que serán creados en cada Estado Parte.

5. La Reglamentación Internacional – Los Organismos Postales Internacionales

Los Estados Parte son miembros de la Unión Postal Universal - UPU, de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal - UPAEP, y también, de la Organización Mundial de Comercio - OMC, oportunidad en la que participan de los diversos foros de discusión y aprobación de normas relativas a la prestación de los servicios postales, tanto en el ámbito nacional como internacional.

5.1 Unión Postal Universal - UPU

La Unión Postal Universal – UPU fue creada en 1874 y reconocida, a través del acuerdo firmado en 1947, como Organización intergubernamental especializada de las Naciones Unidas en 1948, la cual está encargada de las cuestiones relativas a los servicios postales internacionales. Actualmente la UPU cuenta con 191 países miembros, con la reciente incorporación de la República de Montenegro en julio del 2006.

Los órganos de la Unión son el Congreso, el Consejo de Administración - CA, el Consejo de Explotación Postal - CEP, y la Oficina Internacional. En el Congreso de Bucarest del 2004, fue creado el Comité Consultivo –CC- como un ámbito de representación y diálogo eficaz entre todas las partes interesadas del sector postal.

Los instrumentos normativos de la Unión son:

- La Constitución – es el Acta Fundamental del organismo. Contiene las reglas orgánicas;
- El Reglamento General – asegura la aplicación de las disposiciones de la Constitución y el funcionamiento de la Unión;
- El Reglamento Interno de los Congresos;
- El Convenio Postal Universal - su Reglamento relativo a Envíos de Correspondencia y el Reglamento relativo a Encomiendas Postales incluyen las

reglas comunes aplicables al servicio postal internacional y las disposiciones relativas a los servicios de correspondencia y de encomiendas postales, de aplicación obligatoria para todos los miembros de la UPU.

- Los Acuerdos de la Unión y sus Reglamentos regulan los servicios distintos a los de correspondencia y de encomiendas postales. No revisten carácter obligatorio para los países que no manifiesten su adhesión al acuerdo en cuestión.

5.2 Unión Postal de las Américas, España y Portugal - UPAEP

La UPAEP es un organismo internacional de carácter intergubernamental, creado en 1911, e integrado por 27 países. Es una organización independiente de cualquier otra y se vincula a la Unión Postal Universal bajo la figura de Unión Restringida.

Su finalidad es extender y perfeccionar los servicios de correos de los países miembros mediante una cooperación más estrecha entre sus Administraciones Postales. Por otro lado, define una acción conjunta y eficaz en los congresos y demás reuniones de la UPU, así como en otros organismos internacionales, en defensa de sus intereses y la armonización de esfuerzos para el éxito de los objetivos comunes de la Unión.

Los instrumentos normativos de la UPAEP son:

- La Constitución - como Acta Fundamental; y el
- Reglamento General - conteniendo las disposiciones que aseguran la aplicación de la Constitución y el funcionamiento del organismo.

Además de las Actas de la Unión, durante los congresos se dictan Resoluciones de carácter obligatorio, y Recomendaciones, que son optativas.

Los Órganos de la Unión son:

- El Congreso - órgano supremo;
- La Conferencia - donde se reúnen los países miembros en ocasión de un Congreso de la UPU para delinear políticas a seguir con respecto a los temas tratados.
- El Consejo Consultivo y Ejecutivo - que entre sus principales atribuciones constan: asegurar los trabajos de la Unión entre los Congresos, opinar sobre cuestiones técnicas, económicas, etc. de interés del servicio postal de la región, supervisar a la Secretaría General y autorizar el presupuesto anual, etc.
- El Comité de Gestión – cuya finalidad es evaluar el plan estratégico y las prioridades, realizar el seguimiento del presupuesto, presentar un informe de gestión al Consejo Consultivo y Ejecutivo, etc.
- La Secretaría General – es el órgano administrativo de la UPAEP.

5.3 Organización Mundial del Comercio - OMC

La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, iniciada en 1986, presentó como principal resultado el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio - OMC, mediante el Acuerdo de Marrakech, de 15 de abril de 1994.

La OMC, que inició sus actividades el 1º de enero de 1995, constituye un marco institucional para el desarrollo del comercio multilateral entre sus miembros, determinando ciertos principios sobre prácticas gubernamentales que afectan el comercio de mercaderías, de servicios y la protección de los derechos de la propiedad intelectual. Contando con 149 países miembros, hasta el 2006, su estructura se compone de la Conferencia Ministerial, el Consejo General e tres Consejos, a saber: El Consejo de Comercio de Mercaderías, el Consejo de Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual, dependientes del Consejo General.

Eliminado: 5

Además de constituir un foro para las negociaciones multilaterales, administra el Entendimiento sobre Solución de Diferencias – ESD – y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales – MEPC.

El ESD integra un conjunto de principios que rigen el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, proporcionando previsibilidad y seguridad al sistema multilateral de comercio. De esta manera se preservan los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos alcanzados. El Órgano de Solución de Diferencias – OSD tiene plazos determinados para resolver las controversias y, de ninguna manera, sus recomendaciones o resoluciones pueden afectar el grado de compromiso asumido por las partes en los mencionados acuerdos.

Por otro lado, el MEPC, basado en el principio de “transparencia”, permite hacer regularmente una evaluación general de todas las políticas y prácticas comerciales implementadas por los países y su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

Tanto el ESD como el MEPC, constituyen singulares instrumentos que favorecen de manera significativa el cumplimiento de los objetivos de la organización: el primero resguarda el sistema de prácticas inconsistentes con los acuerdos de la OMC; y el segundo, formaliza un mecanismo de análisis permanente de información que posibilita seguir la evolución del entorno comercial internacional.

5.3.1 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios – AGCS

Es un Anexo al Tratado de Fundación de la OMC y constituye el primer conjunto de reglas de acatamiento multilateral aplicado al comercio internacional de servicios. Abarca todos los servicios de cualquier sector, excepto los provistos en ejercicio de facultades gubernamentales, o sea, aquellos que no son prestados en condiciones comerciales, ni en régimen de competencia.

Por otro lado, se define el comercio de servicios a través de sus cuatro formas de prestación:

- **Comercio transfronterizo:** prestar el servicio en el territorio nacional desde el extranjero;
- **Consumo en el extranjero:** contratar y utilizar servicios en el exterior;
- **Presencia comercial:** establecimiento de sucursales, agencias o subsidiarias propias;
- **Presencia de personas físicas:** entrada de individuos extranjeros proveedores de servicios.

El AGCS consta de un conjunto de normas y principios, incluidos los anexos sobre temas específicos (telecomunicaciones, servicios financieros, etc.); y listas nacionales de compromisos en las cuales se asegura el acceso al mercado, al tiempo en que se dispensa el mismo tratamiento adoptado para los prestadores del servicio nacional para los sectores incluidos.

Los principios fundamentales que rigen el Acuerdo son:

- **Trato de la nación más favorecida:** Los proveedores de servicios de Países Miembros de la OMC recibirán igual tratamiento para competir en el mercado nacional.
- **Transparencia:** Cada miembro publicará toda ley, reglamento y demás normativas que se refieran al Acuerdo, e informará sobre aquellas que afecten el comercio de servicios alcanzado por compromisos ante la OMC.

Las Listas de Compromisos son elaboradas por cada país, incluyendo aquellos sectores que estén dispuestos a asegurar la liberalización comercial. Estas listas son elaboradas considerándose aspectos fundamentales como el acceso al mercado, el trato nacional y compromisos adicionales.

El acceso al mercado se relaciona con el grado y las condiciones de apertura del mercado en determinado sector; el trato nacional implica que cada miembro otorgará a los servicios y proveedores de servicios de cualquier miembro, un tratamiento no menos favorable que el otorgado a los nacionales, incluyendo condiciones y excepciones, y finalmente, los compromisos adicionales que complementan los anteriores.

Además de eso, se puede distinguir entre compromisos horizontales y sectoriales. Los primeros son aquellos que abarcan la totalidad de los sectores comprometidos, y los segundos se refieren específicamente a cada sector de servicio incluido en la lista nacional.

Comprometer a un sector con cierto grado de liberalización, no implica la apertura indiscriminada al comercio internacional. El Acuerdo contempla específicamente la posibilidad de solicitar exenciones al tratamiento de nación más favorecida, limitaciones de acceso al mercado y/o al tratamiento nacional y su vigencia, todo eso de acuerdo con las disposiciones que a tal fin figuran en el AGCS.

O sea, el alcance de los compromisos lo determina exclusivamente el país interesado, dotándolo así de gran flexibilidad. Esto posibilita que se contemplen las realidades políticas y económicas, especialmente de aquellos miembros cuyo comercio internacional es aún incipiente.

Cabe destacar que el AGCS no perjudica los procesos de integración que puedan existir entre sus miembros, de acuerdo a lo previsto en su Art. 5º

5.3.2 Los Servicios Postales en la OMC

Hasta el momento los servicios postales (esenciales para el desarrollo de la economía nacional y mundial) no recibieron un tratamiento especial por parte de la OMC, si bien se espera que sean incluidos en futuras rondas de negociaciones.

Para que ello ocurra, podemos destacar, entre otras razones, el predominio de los regímenes monopólicos; las legislaciones nacionales poco flexibles en materia aduanera; la escasa liberalización del sector a nivel mundial; una perspectiva comercial creciente pero aún incipiente y, finalmente, una actitud conservadora generalizada que dificulta la realización de cambios.

En el marco de la OMC, dentro del grupo 2 Servicios de Comunicaciones, encontramos los servicios de telecomunicaciones, audiovisuales, servicios postales (CP 7511) y servicios de *courier* (CP 7512). Recientemente Estados Unidos formuló una propuesta en el sentido de crear un nuevo ítem en la Lista de Clasificación Sectorial de Servicios de la OMC, con el título de “Servicios de Entrega Expresa”, intentando desvincular esa modalidad de servicios postales en la reglamentación de la actividad en todo el mundo. En el ámbito de la Unión Europea la propuesta no fue aceptada, motivando a esa Unión a proponer la unificación de los sectores postales y de *courier* en una misma clasificación.

De igual modo, y tomando como base el principio que el plazo de entrega de los envíos postales es tan sólo uno de los atributos que caracterizan el servicio, no alterando, por tanto, la naturaleza de la prestación, bajo la forma de servicio postal, el MERCOSUR y Bolivia remitieron al Consejo de Comercio de Servicios, en septiembre de 2001, un comunicado conjunto (S/CSS/W/108) como expresión del bloque. Este comunicado, además de manifestar los fundamentos tendientes a unificar los ítems *Servicios Postales* y *Servicios de Courier*, bajo el concepto único de “*Servicios Postales*” en cuanto a su clasificación, resalta la necesidad de promover la interrelación y coordinación de los trabajos entre la OMC y la UPU, como organismo internacional especializado en materia postal.

Esta iniciativa tiene como base el creciente interés de la OMC demostrado por los países, que se concretó en la resolución C9 del Congreso de Beijing, en la cual se instruye básicamente el seguimiento de la legislación internacional en materia de comercio de servicios y el establecimiento de un acuerdo de cooperación entre la OMC y la UPU.

Tanto en el ámbito del Consejo de Administración como del Consejo de Explotación Postal, se crearon grupos de trabajo con el objetivo de estrechar el vínculo con ese organismo en áreas de la defensa de los intereses del sector postal.

Reviste especial interés la evaluación de la compatibilidad entre el nuevo sistema de gastos terminales con tarifas diferenciadas para países industrializados y en desarrollo, y los principios de la OMC, en especial aquel que se refiere al concepto de Nación más Favorecida.

6. *La Reglamentación Regional*

La estructura institucional del MERCOSUR fue definida de forma transitoria por el Tratado de Asunción y de forma permanente por el Protocolo de Ouro Preto. Esa estructura orgánica posee características originales, por la que se diferencia de otros modelos de integración, como la Unión Europea. En primer lugar, es intergubernamental, lo que significa que son siempre los gobiernos que negocian entre sí, no existiendo órganos supranacionales. Por otro lado, las decisiones en el MERCOSUR son siempre tomadas por consenso, no existiendo la posibilidad de voto.

Tales características tienen significados y consecuencias importantes para el MERCOSUR. Ellas definen, por un lado, la naturaleza flexible y gradual del proceso, que no se encuentra sujeto a la rigidez de estructuras decisorias ajenas a la voluntad o a la capacidad de compromiso de los gobiernos involucrados. Una decisión adoptada por el MERCOSUR, en la medida en que es consensuada, refleja la disposición de los gobiernos de los cuatro socios en su plena aplicación. En el plano jurídico, esa sistemática crea, por otro lado, la necesidad de adoptar procedimientos nacionales para la incorporación de la norma acordada, al ordenamiento jurídico nacional de cada Estado Parte.

Previendo la necesidad de un número mínimo de foros negociadores para llevar a cabo las tareas establecidas por el Tratado de Asunción, fue creada, en 1991, una estructura institucional provisoria para el MERCOSUR. En diciembre de 1994, con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, se crearon algunos órganos nuevos y se mantuvieron la mayoría de los órganos transitorios creados anteriormente. La estructura actual del MERCOSUR posee cerca de cincuenta foros negociadores, algunos de naturaleza exclusivamente técnica, otros con funciones políticas o ejecutivas.

El MERCOSUR está estructurado de la siguiente forma:

- **Consejo del Mercado Común - CMC** – es el órgano superior responsable de la conducción política del MERCOSUR. Está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía de los Estados Parte, teniendo por finalidad la ejecución del Tratado de Asunción, tomando las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. El Consejo ejerce la titularidad jurídica del MERCOSUR, expresando sus actos a través

de Decisiones, que son obligatorias para los Estados Parte.

- **Grupo Mercado Común – GMC-** es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales de los Estados Parte. El GMC debe velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, así como proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común, aplicar las Decisiones, fijar programas de trabajo y pronunciarse sobre las recomendaciones que son formuladas. El GMC emite Resoluciones, que son obligatorias para los Estados Parte.

- **Comisión de Comercio del MERCOSUR - CCM** – es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, velando por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera, además de acompañar y revisar los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales a nivel regional. La Comisión está formada por representantes indicados por los Estados Parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

- **Comisión Parlamentaria Conjunta – CPC** – es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte. La CPC busca acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

- **Foro Consultivo Económico-Social – FCES** – es el órgano representativo de los sectores económicos y sociales, debiendo manifestarse siempre que sea consultado, mediante Recomendación al Grupo Mercado Común.

- **Secretaría Administrativa del MERCOSUR – SAM** – es la responsable por la prestación de los servicios de naturaleza administrativa a los demás órganos del MERCOSUR.

Para el tratamiento de temas de interés del sector postal, se creó la Comisión Temática de Asuntos Postales - CTAP, vinculada al Subgrupo de Trabajo Nº 1 –SGT Nº 1- “Comunicaciones”. La CTAP se manifiesta a través de Recomendaciones al SGT N.º 1, que a su vez, las somete a consideración del Grupo Mercado Común.

* * * * *

VI - LOS ASPECTOS COMERCIALES

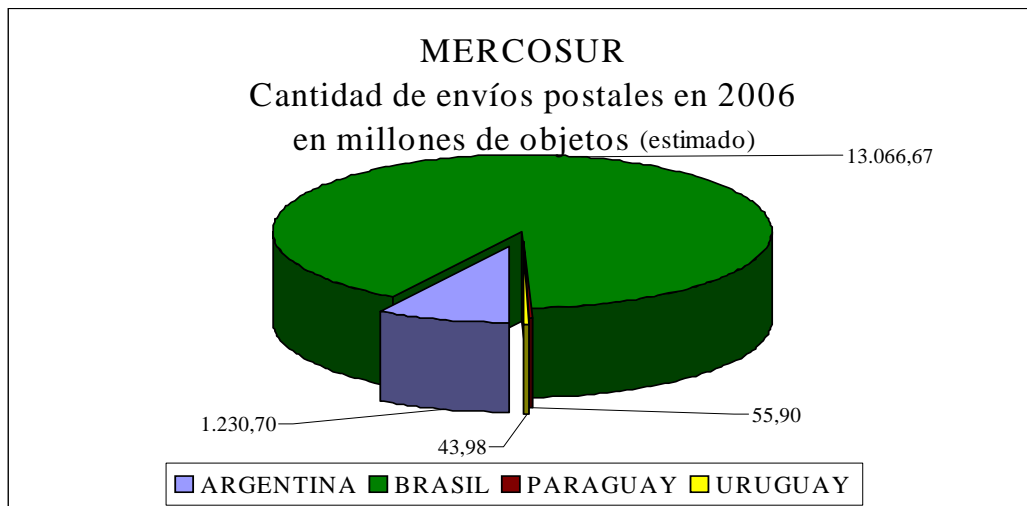
1. *Introducción*

El capítulo trata de los siguientes asuntos relativos a los aspectos comerciales de la prestación de los servicios postales:

- La visión general del mercado;
- Los clientes y sus expectativas;
- Los mercados;
- Los servicios prestados por los operadores;
- Tarifas y precios;
- Transparencia contable;
- Acceso al mercado; y
- Los impactos del MERCOSUR.

2. *La Visión General del Mercado*

Hasta el comienzo de los años 80, el modelo de explotación de la actividad postal en el ámbito de la región estaba fuertemente basado en el concepto de territorio nacional, con la prestación directa o indirecta de los servicios por los Estados, en régimen de monopolios, con poco empleo de tecnología en los procesos operativos, creando, así, una situación de progresivo deterioro de la calidad.



Fuente: Operadores Públicos - UPU

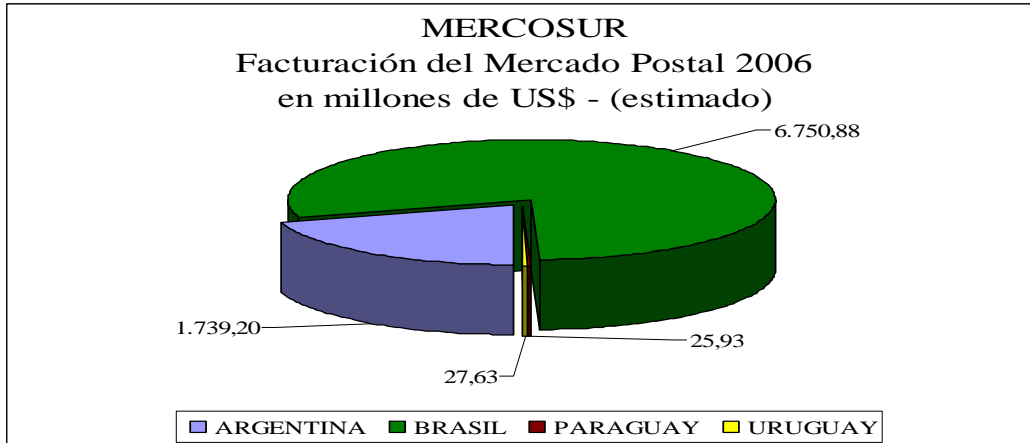
Este ambiente de paralización del mercado favoreció el ingreso de nuevas empresas, que inicialmente prestaban servicios internacionales, mediante la creación de redes privadas con calidad homogénea. Con el pasar de los años, se produjo la expansión hacia los mercados nacionales, dando origen a una fuerte competencia.

El gráfico anterior muestra la participación de los Estados Partes en la

composición del tráfico postal de la región. A pesar de la falta de información sobre el volumen de envíos de los operadores privados que actúan en Brasil, Paraguay y Uruguay, se estima que en 2006 el mercado postal en la región registraba un tráfico total aproximado de 14,39 millones de envíos postales.

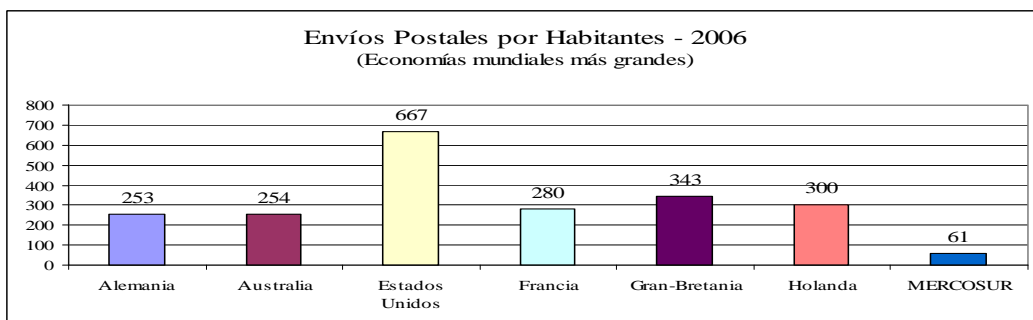
En volumen de recursos financieros, se estima que el mercado postal haya obtenido una facturación superior a US\$ 8,5 millones en el 2006.

Abajo, se muestra la participación de cada país en la facturación del mercado postal.



Fuente: Operadores Públicos (*) cotización del dólar de 12.2006 – 1 US\$ = R\$ 2,17

Otro importante indicador del mercado postal está representado por la cantidad media de envíos impuestos por habitante. En ese sentido, se observa una gran disparidad entre los países del bloque y los países industrializados. Tomando los números de algunas de las mayores economías mundiales durante el año 2006, comparativamente a los envíos *per cápita* realizados en el Mercosur, vemos que en países como Estados Unidos la media aquel año fue de 667 envíos postales por habitante; en Gran Bretaña fue de 343, en Alemania, 253, en Holanda 300, y en el MERCOSUR apenas 60 envíos postales por habitante, según ilustra el gráfico que sigue.



Fuente: Estadística de los Servicios Postales (UPU – 2006)

Respetando las diferencias económicas y sociales en relación a los países desarrollados, hay un espacio significativo para el crecimiento de las comunicaciones postales en la región, que necesariamente deberá tomar en consideración la mejora de la calidad y la ampliación de la oferta de los servicios postales a la sociedad, tanto en lo que se refiere a la universalización de los servicios básicos como al ingreso de nuevas empresas, más allá de la aplicación de políticas macroeconómicas que favorezcan el crecimiento de la economía como un todo y del sector de las comunicaciones en particular.

3. Los Clientes y sus Expectativas

Cada vez más el cliente es el centro de atención de las organizaciones en todo el mundo. El objetivo es atender y satisfacer a todos los clientes de hoy y futuros, con calidad, agilidad y eficiencia, garantizando su fidelidad.

En general, los clientes están más concientes de sus derechos como consumidores, están más interactivos y menos sumisos en relación a las empresas, no aceptando pagar los costos de la ineficiencia de los productores y proveedores de servicios. Están más preocupados en atributos tales como seguridad, comodidad y calidad, optando muchas veces por el servicio de entrega y recogida puerta-a-puerta, en lugar de ir hasta el producto o servicio deseado.

Es en este nuevo escenario que surge Internet como un fuerte instrumento de información y de gran impacto en el mercado, en la medida en que está revolucionando el modo de comunicarse tanto de las empresas como de los individuos, con impacto sobre los servicios postales. En la medida que compite directamente con el servicio de cartas también posibilita el aumento en el número de encomiendas en función del comercio electrónico.

Una investigación realizada para el segmento de transporte de encomiendas urgentes en Brasil, que puede servir de referencia para los demás países del MERCOSUR, indica que los clientes consideran para la selección de un proveedor de servicios los siguientes atributos en orden de prioridad:

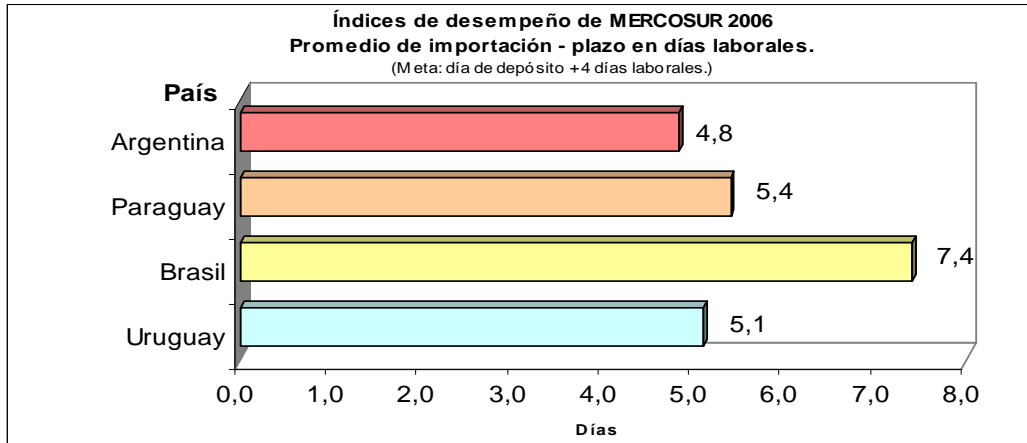
- Cumplimiento de los plazos de entrega propuestos (puntualidad);
- Estado de preservación de la encomienda en la entrega;
- Plazo propuesto para la entrega de la encomienda en destino;
- No extravío de la encomienda; y
- Rapidez en la atención de las reclamaciones.

En esa investigación el precio fue considerado apenas el séptimo factor en la selección.

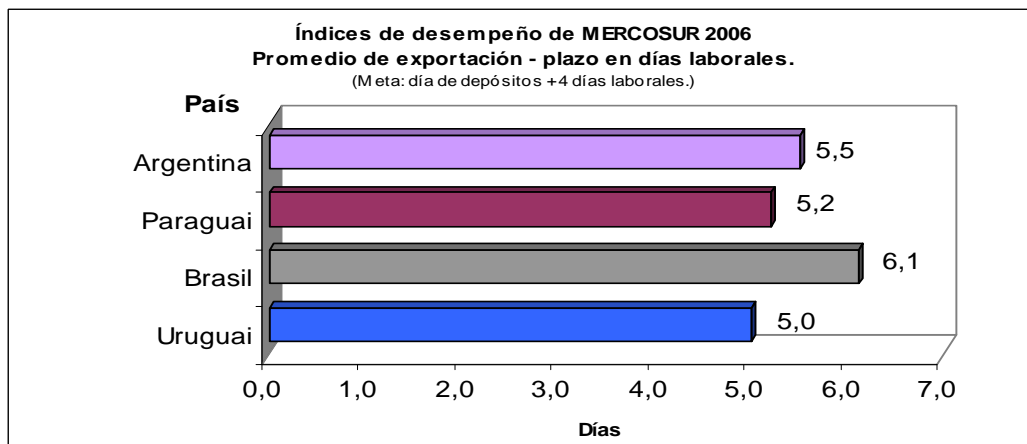
Asimismo, las autoridades en materia postal de la región desempeñan un importante papel en lo que hace a la satisfacción de los clientes, ya que deben asegurar la competencia entre todos los operadores, dentro de un ambiente normativo que incentive la generación de nuevos servicios, en beneficio de la calidad y la atención de las necesidades de los clientes.

En lo que se refiere al atributo calidad, el resultado de la medición de

extremo a extremo, realizada en el último trimestre de 2006 entre los Estados Partes del MERCOSUR, para el segmento de cartas y tarjetas postales simples, recibidas y enviadas, presenta diferentes grados de desempeño, indicando la necesidad de mejorar los plazos de entrega obtenidos, según se puede verificar en los gráficos que siguen:



Fuente: CNC/AR



Fuente: CNC/AR

4. Los Mercados

El mundo globalizado, ligado al avance de la tecnología de la comunicación y de la información, es abiertamente refractario a los monopolios. Actualmente el capital productivo, disputado intensamente por las naciones por representar empleos e impuestos, se puede transferir a otros mercados que ofrezcan mejores condiciones para el retorno de las inversiones realizadas.

En mercados abiertos y atractivos del punto de vista económico, a cada instante se amplía las ofertas de productos ofrecidos a los clientes, provocando con ello mayor competencia. En los mercados monopolizados, los *lobbies* actúan en el

sentido de remover las barreras legales que impiden el pleno funcionamiento de la economía de mercado.

Como no podría ser de otra manera, el mercado postal sufre presión directa de diversos grupos empresariales locales e internacionales, lo que explica en muchos casos, la existencia de empresas privadas que prestan servicios postales en mercados aún bajo la influencia de regímenes monopólicos.

En el MERCOSUR, Argentina y Uruguay ya cuentan con un mercado postal totalmente abierto a la iniciativa privada, mientras que en los demás países de la región los proyectos de reformas en curso conducen a esa dirección.

Los operadores públicos de la región, más allá de la prestación de los servicios universales y de otros servicios postales de baja rentabilidad, también actúan en régimen de competencia con los diversos operadores privados existentes, estén legalizados o no.

La siguiente tabla presenta la participación de los operadores públicos y privados (estimativa) en el mercado postal de la región en el año 2006.

Tabla - Cantidad de envíos postales en 2006 –millones de unidades

PAIS	OPERADOR PÚBLICO	OPERADOR PRIVADO	TOTAL
ARGENTINA	497,9	732,8	1.230,7
BRASIL	8.612,6	4.454,1	13.066,7
PARAGUAI	3,2	52,7	55,9
URUGUAI	22,7	21,3	44,0
TOTAL	9.136,4	5.260,9	14.397,3

Fuente: Operadores Públicos – CNC/AR – URSEC/UY – MC/BR

En la mayoría de los casos los operadores privados actúan en los segmentos de mercado más rentables, prestando servicios de elevado valor agregado para el cliente y utilizando tecnología de punta, principalmente para el seguimiento del envío desde la recepción hasta la entrega final al destinatario. Normalmente las actividades de las grandes empresas de *courier* se concentran en los centros urbanos económicamente más rentables, donde hay una mayor demanda de servicios originados en el sector empresarial.

Los segmentos de actuación de los operadores públicos de la región, en contraste con los operadores privados, presentan un equilibrio entre los movimientos físicos y financieros en las operaciones postales. Los operadores públicos respondieron por el 63,37% de la cantidad de envíos tratados en el año 2006 y recaudaron el 59,5% de la facturación total del sector.

La tabla que sigue presenta la participación de los operadores públicos y privados (estimativa) en lo que hace a facturación del mercado postal en 2006.

Tabla - Facturación del mercado postal en 2006– US\$ millones (*)

PAIS	OPERADOR PÚBLICO	OPERADOR PRIVADO	TOTAL
ARGENTINA	611,7	1.127,5	1.739,2
BRASIL	4.455,58	2.295,3	6.750,88
PARAGUAI	2,09	23,84	25,93
Uruguay	14,08	13,55	27,63
TOTAL	5.083,46	3.460,19	8.543,65

Fuente: Operadores Públicos - (*) Cotización del dólar: 12.2006

5. Los Servicios Prestados y los Operadores

Con el objeto de profundizar el análisis sobre los servicios prestados por los operadores postales de la región, segmentaremos el mercado postal en tres grandes bloques, de acuerdo con la clasificación que sigue independientemente del ámbito de prestación del servicio (nacional o internacional).

- **Cartas e Impresos** – compuesto por todas las modalidades de cartas (simples, certificada, factura, correo electrónico, carta documento) y de impresos (mail/impresos, diarios y revistas). Se consideró también la entrega de tarjetas de crédito en ese segmento.

- **Encomiendas** – segmento formado por encomiendas no urgentes, aumentado por el servicio denominado *Bolsines* prestado en Argentina y *Correspondencia Agrupada* prestado en Brasil.

- **Expresos** – constituido por cartas y encomiendas expresas.

El tráfico postal registrado en los Estados Parte, en el 2006, fue del orden de 14,39 millones de envíos. De ese total, 14,12, millones están en el segmento de Cartas e Impresos, representando 98,12% del mercado total. Los segmentos Expresos y Encomiendas, con 1,52% y 0,36%, respectivamente, aún tienen una baja participación en el mercado postal.

La siguiente tabla presenta el detalle del mercado postal por segmento.

Tabla - Mercado Postal MERCOSUR 2006 - en unidades de envíos

SERVICIOS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	TOTAL
CARTAS e IMPRESOS	1.200.085.079	12.839.733.636	45.511.975	39.153.974	14.124.484.664
Operador Público	484.418.000	8.474.224.200	1.474.588	22.134.000	8.982.250.788
Operador Privado	715.667.079	4.365.509.436	44.037.387	17.019.974	5.142.233.876
ENCOMIENDAS	20.603.792	29.956.618	18.993	556.500	51.135.903
Operador Público	6.407.000	9.885.684	18.993	556.500	16.868.177
Operador Privado	14.196.792	20.070.934			34.267.726

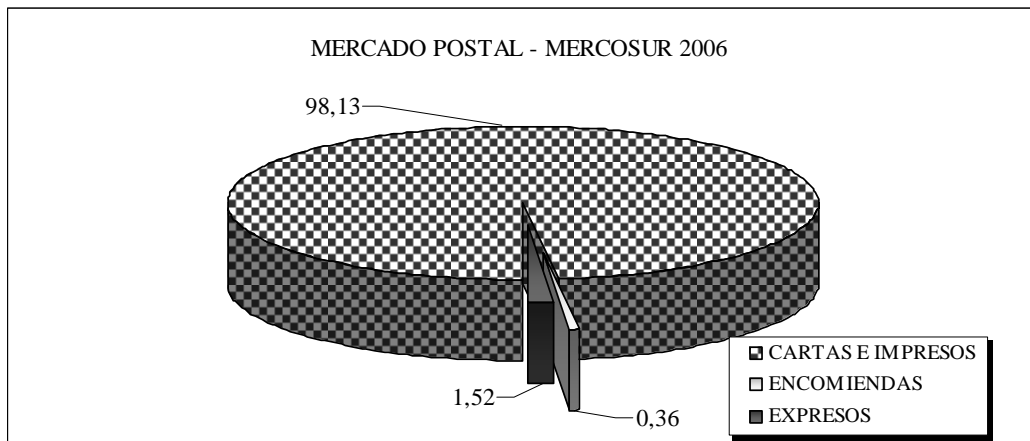
EXPRESSOS	9.961.782	194.636.539	10.411.145	3.712.973	218.722.439
Operador Público	7.055.000	128.460.116	1.664.414	16.617	137.196.147
Operador Privado	2.906.782	66.176.423	8.746.731	3.696.356	81.526.292
TOTAL	1.230.650.653	13.064.326.794	55.942.113	43.423.447	14.394.343.007

Fuente: Op.Públicos – UPU; Op.Privados - estimativa

En lo que hace al año 2006, en lo que se refiere a la cantidad de envíos en el segmento de Cartas e Impresos, se constata que - en Brasil - el operador público detenta el dominio del mercado, con 66% de participación, mientras que en Argentina el operador oficial tiene el 40%, en Paraguay 3,2% y en Uruguay 56%.

En los segmentos de Encomiendas hay predominio de los operadores privados, dado que el 67% de las encomiendas son encaminadas por empresas privadas. En lo que hace al segmento de expresos cerca del 63% están en manos de los operadores públicos de Argentina y Brasil, encuanto un 16% y 0,5% son realizados por los correos oficiales de Paraguay y Uruguay respectivamente.

El gráfico que aparece a seguir presenta la composición del mercado postal del MERCOSUR, por segmento.



Fuente: Operadores Públicos

6. Tarifas y Precios

El sistema tarifario referido a los envíos de correspondencia sufrió una gran evolución a lo largo de la historia. Originalmente estaba basado en el contenido y en la presentación de estos envíos. Su formulación fue originalmente concebida en el ámbito de la UPU y adoptada por casi todos los países miembros.

Aún así, a lo largo de un proceso de más de sesenta años, los valores de las tarifas pasaron a ser fijados tomándose en consideración, también, la velocidad en la entrega. En 1929, por ejemplo, el Congreso de Londres autorizó a las

Administraciones Postales a cobrar sobretasas aéreas para el transporte del correo aéreo. Era un estreno tímido de un nuevo concepto.

Fue en 1969 que el Congreso de Tokio introdujo la noción de estandarización tarifaria. Con la finalidad de desalentar la utilización de envíos de dimensiones no estandarizadas, las Administraciones fueron autorizadas a aplicar la escala de 20 g únicamente para el depósito de ese tipo de envío.

Desde entonces, algunas Administraciones pasaron a cobrar, en el caso de los envíos no estandarizados con menos de 20 g, tasas aplicables a los envíos de la segunda escala de peso.

El Congreso de Hamburgo de 1984 dio un paso más en la dirección hacia la liberalización tarifaria al autorizar a las Administraciones a utilizar, en el servicio internacional, tarifas reducidas basadas en su legislación interna.

Consecuentemente, las reducciones fijadas podrían depender de diferentes criterios al ser calculadas, por ejemplo, de acuerdo a la cantidad de envíos depositados o con el trabajo realizado por el remitente (clasificación preliminar de los envíos).

Transcurridos 60 años del Congreso de Londres, el Congreso de Washington de 1989 finalmente aprobó la utilización facultativa de otros sistemas de clasificación de envíos, en particular, el sistema basado en la rapidez (o prioridad).

En el MERCOSUR el tema tarifario se trata en función del grado de intervención del Estado en el Sector.

En Argentina, cuyo mercado postal está totalmente liberalizado, apenas se controlan las tarifas del Servicio Postal Básico Universal, existiendo libertad tarifaria para todos los demás servicios prestados por los operadores postales.

Específicamente en lo que concierne a la carta simple de hasta 20 gramos, el operador público no podrá aplicar un precio superior a \$1,00.

Entretanto, la estructura de precios de los operadores privados inscriptos en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales y Correo Oficial, salvo las excepciones mencionadas, no es objeto de control por parte de la CNC.

En el caso brasilero, a quien cabe fijar los valores tarifarios de los servicios de cartas y telegramas es al Ministerio de Comunicaciones. Para los demás servicios prestados por el operador público hay libertad para la práctica de una política de precios basada en el mercado.

No hay reglas que definan los plazos y los demás parámetros a ser utilizados en la alteración de los valores tarifarios en Paraguay.

En Uruguay la ANC tiene libertad para fijar sus tarifas en función de sus propias políticas de acuerdo al marco legal vigente. Considerando, entre otros, la evolución del Índice de Precios al Consumo, los diferentes Decretos y Resoluciones vigentes, los costos de los servicios y las prácticas del mercado

7. Transparencia Contable

Considerando la evolución del sector postal actual, vemos que los operadores además de responder a las exigencias reglamentarias de la prestación de los servicios postales, también se ven inmersos en un mercado competitivo y de rápida transformación, donde la necesidad de incrementar la productividad, la eficiencia en la gestión y la calidad de los servicios se constituyen en elementos esenciales, no sólo para la sobrevivencia sino también para la continuidad de la prestación del servicio de acuerdo a la demanda del mercado.

Una de las herramientas esenciales que contribuyen al desempeño de los operadores postales, en especial aquellos responsables por el Servicio Postal Universal es la “transparencia contable”.

Este concepto está vinculado a la necesidad y conveniencia de mantener un sistema de contabilidad interno con cuentas separadas entre servicios reservados y no reservados y a aquellos que integren el SPU y los que no formen parte del mismo.

Dentro del concepto de transparencia contable desempeña un papel primordial la determinación de los costos. En éstos se incluyen los costos fijos, variables, directos, indirectos, operativos, comerciales y administrativos.

Adicionalmente, se incorporó a la necesidad de determinación de costos profundizar en ella por su eventual vinculación con las tasas de gastos terminales, la calidad del servicio y las tarifas, procurando que sean transparentes y no discriminatorias.

8. Acceso al Mercado

El análisis de las formas de acceso al mercado postal de la región será efectuado de manera particular, tomándose como base el marco legal actualmente vigente en cada Estado Parte.

8.1 Argentina

El Operador Público responsable por la prestación del Servicio Postal Básico Universal es el Correo Oficial de la República Argentina S.A.

La reglamentación del acceso al mercado de los demás operadores está definida por lo dispuesto en el Decreto de creación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales (RNPS), que impone las siguientes condiciones:

- Estar constituido como persona jurídica;
- Estar inscripto como contribuyente de impuestos nacionales, provinciales y municipales y en el Sistema Único de Seguridad Social;
- Constituir domicilio en la Capital Federal;
- Indicar el ámbito geográfico de actuación, las condiciones y estándares de calidad del servicio postal que prestará a los clientes y los medios que se

utilizarán para ese fin;

- Indicar la relación de todos los integrantes de sus órganos de administración y control;
- Efectuar el pago anual del derecho de inscripción en el RNPSP por un valor de \$5,000.-, que ingresan en el Tesoro Nacional en calidad de “Renta Postal”; y
- Anexar certificado de antecedentes penales y criminales de los miembros integrantes de los órganos de administración y control de la sociedad.

En caso de incumplimiento, el RNPSP aplica las sanciones disciplinarias correspondientes a los prestadores que violen las disposiciones vigentes.

8.2 Brasil

El esquema legal que sustenta la organización del sector postal establece que, por delegación son explotadas por la ECT, en régimen de monopolio, las siguientes actividades postales:

- Admisión, transporte y entrega, en el territorio nacional, y la expedición al exterior, de cartas y tarjetas postales;
- Admisión, transporte y entrega, en el territorio nacional, y la expedición al exterior de correspondencia agrupada;
- Fabricación, emisión de sellos y de otras fórmulas de franqueo postal; y
- La explotación del servicio de telegrama.

La actual legislación postal no trata lo relativo al acceso de operadores privados, por considerar a la ECT como el único agente actuante en el mercado.

8.3 Paraguay

La actual legislación no impone obstáculos a la entrada de empresas que quieran actuar en el mercado, inclusive compitiendo con el operador público en todos los servicios, considerando que no existe monopolio postal en el país. No hay, por tanto, necesidad de registro previo de la empresa junto a los órganos gubernamentales, en caso de dedicarse a la explotación de la actividad postal.

8.4 Uruguay

En Uruguay, por su parte, el Decreto 197/92 del Poder Ejecutivo, establece los requisitos para el otorgamiento de permisos a los operadores privados, así como a la empresa pública de Correos, para la admisión, el transporte y entrega de correspondencia.

Los requisitos son:

- Ser persona física o jurídica;
- Estar inscripto en el Banco de Previsión Social y Dirección General Impositiva;

- Informar los destinos finales del servicio y los itinerarios a cumplir, mencionando países, regiones, ciudades o villas donde este será prestado y los canales de comunicación que serán utilizados;
- Formas de operación y medios de transporte que se utilizarán;
- Locales de operación, domicilios, horarios de funcionamiento y atención al público;
- Tratándose de personas jurídicas, adjuntar contrato social o estatutos debidamente registrados;
- Declaración jurada – autenticada por escribano público, de acatamiento a las disposiciones del Decreto antes mencionado y normas complementarias; y
- Proveer una nómina de los funcionarios, informando trimestralmente las modificaciones producidas.

La referida inscripción se realiza por parte de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones - URSEC, a quien cabe registrar a las empresas con permiso concedido, conteniendo los datos de su inscripción, número, registro de las inspecciones efectuadas y sus resultados.

Uruguay, no tiene restricciones en cuanto a inversión extranjera en el sector, (entiéndase límite máximo); tampoco exige que determinado número de funcionarios deban ser nacionales; ni que un porcentaje del capital utilizado deba ser nacional.

Cabe consignar que en Uruguay no existe ningún servicio prestado en régimen de exclusividad ni tampoco existe área reservada para el operador público. Cualquier operador privado puede actuar en todos los segmentos del mercado, según sus propios intereses, debiendo para eso, estar previamente registrado y autorizado por la URSEC.

9. Los Impactos del MERCOSUR

El MERCOSUR es hoy una realidad económica de dimensiones continentales. Sumando un área total de poco menos de 12 millones de kilómetros cuadrados, lo que corresponde a más de cuatro veces la Unión Europea, el MERCOSUR representa un mercado potencial de más de 200 millones de habitantes y un Producto Bruto Interno acumulado de más de un trillón de dólares, lo que lo coloca entre las cuatro mayores economías del mundo, luego del NAFTA, la Unión Europea y Japón.

El sector postal, reconocidamente de gran relevancia social, tiene como principal desafío en el MERCOSUR el establecimiento de una plataforma regulatoria común, que permita la prestación de servicios postales adecuados a las necesidades de los ciudadanos, con calidad y precios compatibles.

Para la consecución de ese objetivo los Estados Parte están desencadenando acciones volcadas a la reorganización de los sistemas postales nacionales, privilegiando la actuación de los operadores postales públicos y privados



ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS POSTALES EN LA REGION DEL MERCOSUR



en un mercado competitivo, sin descuidar la protección de la sociedad, a través de la garantía de prestación de Servicios Postales Universales, ampliando, de esta forma, el acceso a localidades aún no atendidas.

La eliminación de las barreras legales al ingreso de nuevos operadores postales, además de las facilidades resultantes de un mayor grado de integración en la región, permitirá que haya una competencia mucho más cerrada entre los operadores postales, independientemente de su localización en cualquiera de los Estados Parte, ampliando la oferta de servicios prestados a la sociedad.

Se espera que la innovación tecnológica venga a proporcionar el desarrollo de nuevas modalidades de servicios postales, para atender a sectores específicos de la economía de la región, que demandarán cada vez más servicios en niveles crecientes de calidad y decreciente de precios.

En este escenario de mayor integración regional, la armonización de la base regulatoria es condición necesaria para asegurar la existencia de un mercado único de servicios postales auto sustentable, competitivo, eficiente y capaz de estimular la generación de nuevos puestos de trabajo, en beneficio de la población de los Estados Parte.

* * * * *

VII - LOS ASPECTOS ECONÓMICOS Y OPERATIVOS

1. *Introducción*

El capítulo aborda los siguientes temas asociados a los aspectos económicos y operativos de la actividad postal:

- El financiamiento del Servicio Postal Universal;
- El sistema postal;
- Los servicios internacionales prestados por los operadores;
- Los costos de la actividad postal;
- La rentabilidad y la fijación de tarifas;
- El remailing y
- Las inversiones y tecnología.

2. *El Financiamiento del Servicio Postal Universal*

El principal aspecto que puede observarse en la formulación de políticas y directrices para el sector postal se relaciona con el acceso físico y económico a un conjunto básico de servicios de correos, que debe ser garantizado por el Estado a la sociedad.

Los servicios postales ostentan indicadores satisfactorios de cobertura territorial. Mientras, con la dura competencia en el sector, existe el riesgo de reducción de la oferta de servicios a las poblaciones residentes en pequeñas localidades o en áreas urbanas donde la explotación regular de los servicios no es visualizada como viable desde la óptica económica.

En general, los operadores públicos en todo el mundo reciben el mandato de prestar el Servicio Postal Universal, empleando o no mecanismos de compensación de los costos resultantes de tal actividad. En algunos casos, para financiar la prestación del servicio se reserva un área exclusiva de actuación.

En otras situaciones, el propio Estado financia la prestación del Servicio Postal Universal por medio del pasaje de recursos presupuestales. Más recientemente, se han estado constituyendo fondos donde todos los operadores son llamados a contribuir con el propósito de no incrementar el gasto de las finanzas públicas.

Independientemente del modelo adoptado para financiar el Servicio Postal Universal, es imprescindible desarrollar y llevar adelante una contabilidad de costos específica de los gastos relativos a la prestación del servicio, buscando acompañar su evolución por parte de los órganos reguladores del sector.

En el ámbito del MERCOSUR, los Estados Parte adoptan mecanismos distintos para financiar el Servicio Postal Universal.

En Argentina el Servicio Postal Básico Universal está formado por:

Servicio	Tarifa
Carta simple hasta 20 gramos	AR\$ 0,75
Telegrama Simple hasta 20 palabras	AR\$ 4,00
Vale postal hasta 1.000 pesos	AR\$ 10,00

Cotización del peso en 12.2006: 1 AR\$ = US\$ 0,33 – Fuente: CNC

El costo del servicio se asume en su totalidad por el Correo Oficial de la Republica Argentina S.A.

En Brasil, de acuerdo al actual marco legal, el Ministerio de Comunicaciones definió, por medio de Resoluciones Ministeriales, la forma de prestación del Servicio Universal a la población brasilera, con costos absorbidos íntegramente por el Operador Público, o sea la Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos – ECT.

Los Servicios Postales Básicos deben ser prestados en todas las localidades con poblaciones igual o superior a quinientos habitantes.

Se consideran Servicios Postales Básicos:

Servicio	Tarifa
Entrega interna de envíos	-
Vale Postal	US\$ 2,56 (1)
Carta simple y certificada sin valor declarado	US\$ 0,23 (2)
Encomiendas no urgentes sin valor declarado	-
Telegrama	US\$ 2,11 (3)

(1) tarifa para el valor nominal de hasta R\$ 100,00

(2) tarifa de la carta simple no comercial, hasta 20g.

(3) tarifa de un telegrama, nacional, en mostrador líquido de impuestos y contribuciones sociales

Cotización del dólar en 12.2006: 1 US\$ = BR\$ 2,14 - Fuente: BC/BR

En Paraguay, en la actualidad se da la prestación de servicios postales con deberes de universalización en virtud de la ratificación de las Actas del Convenio de Beijing de 1999 que establece una canasta básica de Servicio Postal Universal. La tarifa de la carta, servicio más accesible al ciudadano, está fijada en US\$ 0,13 (cambio de diciembre/2005 – 1 US\$ = Gs 6.100). El Proyecto de Ley del Marco del Sector Postal, en trámite en el Congreso Nacional, también define la composición del Servicio Postal Universal y la forma de ejecución, inclusive en lo que se refiere a su financiamiento.

En Uruguay, la ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005 estableció por primera vez el concepto de Servicio Postal Universal.

Así el artículo 77 de la referida ley establece:

“La política postal procurará asegurar la continuidad, la regularidad y la universalidad de los servicios postales, así como el acceso de los habitantes a

dichos servicios en condiciones de igualdad, de inviolabilidad y de secreto de la correspondencia. El Servicio Postal Universal, se define como aquel servicio que el Estado asegurará a sus habitantes en todo el territorio nacional en forma permanente y en condiciones de calidad y precios razonables. El Servicio Postal Universal, estará a cargo de la Administración Nacional de Correos y comprende la admisión, el procesamiento, el transporte y la distribución de envíos o productos postales sin valor agregado de hasta dos kilogramos de peso. El Poder Ejecutivo, con el previo asesoramiento de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, podrá modificar la delimitación del Servicio Postal Universal, en función de las necesidades de los habitantes, por consideraciones de política postal, por la evolución tecnológica o por la demanda de servicios en el mercado.”

El mencionado servicio es prestado por la Administración Nacional de Correos quien aparece designada en calidad de prestador del SPU, expresamente.

Para financiar el costo del SPU, se crea la tasa de Servicio Postal Universal, a ser abonada por todos los operadores. Es preciso destacar que el órgano regulador del sector, -la URSEC-, reglamentó dicha tasa y el reglamento se remitió al Ministerio de Educación y Cultura para proceder a su rápida aplicación.

Más abajo se presenta un cuadro resumen conteniendo la composición actual y los mecanismos de financiamiento del Servicio Postal Universal en la Región.

Servicio Postal Universal – Composición y Formas de Financiamiento

Países →	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Servicio Postal Universal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Carta simple hasta 20 gramos. • Telegrama simple hasta 20 palabras. • Vale postal hasta 1000 pesos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega Interna. • Cheque correo y productos similares. • Carta simple y certificada sin valor declarado. • Encomiendas no urgentes sin valor declarado. • Telegrama. 	No hay prestación de Servicio Postal con deberes de universalización.	Envíos y productos postales sin valor agregado de hasta dos Kilogramos de peso.
<i>Financiamiento</i>	Costos cubiertos por el Operador Público.	Costos cubiertos por el Operador Público.	-	Tasa de financiamiento del SPU por todos los operadores

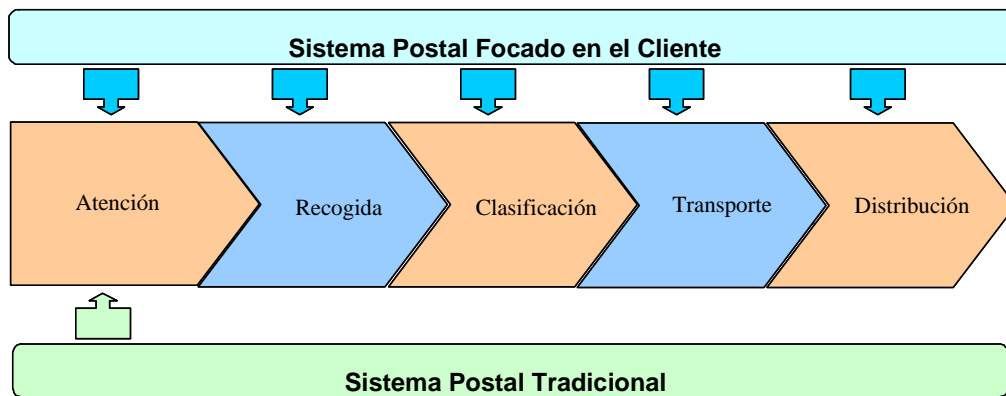
3. **El Sistema Postal**

El sistema postal es un conjunto de actividades que hace posible el tratamiento de envíos postales de un remitente para un destinatario residente en un determinado punto del territorio nacional o en otro país.

Es importante mencionar que en el sistema postal tradicional el flujo de operaciones se da desde la atención al cliente hasta la entrega final del envío al destinatario. Eso significa que el cliente solamente puede ingresar en la etapa de atención, aún cuando tenga condiciones de presentar los envíos ya preparados para las otras etapas. En los sistemas postales focalizados en el cliente es factible que el envío postal sea admitido en cualquier etapa del flujo operativo, con la compensación tarifaria correspondiente. Tal hecho ocurre principalmente en el caso de los clientes corporativos que presentan un gran volumen de envíos.

La explotación de la actividad postal, aún realizada de forma segmentada e independiente, está compuesta básicamente por cinco etapas: la atención al usuario, la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución, según puede observarse en el gráfico que sigue.

Para una mejor comprensión se presenta el detalle de cada etapa que compone el flujo postal.



3.1 **La Atención Postal**

La etapa de atención representa el primer contacto del cliente con la actividad postal, que puede ser por intermedio de una agencia de correo propia del operador o tercerizada (convenio, sistema de *franchising*, etc.); por medio de buzones de recolección esparcidos en las calles, avenidas y locales de gran flujo de personas; y últimamente, a través de Internet. Se admite también en esa etapa el retiro de los envíos por el operador postal directamente en el domicilio del cliente.

El grado de cobertura geográfica de atención postal es uno de los aspectos que se tienen en cuenta para definir la forma de acceso de la población a los servicios postales. En el papel de reguladores del sistema y promotores del

desarrollo económico y social, los Estados establecen metas de universalización a ser cumplidas por los operadores encargados de prestar el Servicio Postal Universal, mediante el empleo o no de algún mecanismo de financiamiento.

Existe una clara diferenciación en cuanto a los papeles desempeñados por los operadores en el mercado postal. Los operadores públicos, además de los servicios típicos de correos, incluyendo el Servicio Postal Universal, prestan otros servicios de interés gubernamental, mientras que los operadores privados buscan conquistar los segmentos de mercados más rentables para desempeñar sus actividades.

En el MERCOSUR, cada Estado Parte cuenta con un operador público y cientos de operadores privados.

El Correo Oficial de la República Argentina S.A. recibió el encargo de prestar los servicios postales, monetarios y de telegrafía que eran prestados por la Empresa Correo Argentino S.A. Actúan también en el no mercado argentino cerca de doscientos cincuenta operadores privados. Los operadores, tanto públicos como privados, actúan en régimen de competencia y sin área reservada. Es importante registrar que el Correo Oficial de la República Argentina S.A. detenta la mayor calificación para operar en materia postal en el país.

La Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos – ECT, con cerca de 12 mil agencias de correos, entre propias, franquicias y convenios, presta servicios postales en régimen público, además de desempeñar actividades de apoyo a las acciones gubernamentales, compitiendo con los demás operadores privados en los servicios de libre competencia. Se estima que existan en Brasil más de 12 mil operadores privados.

Los clientes pueden tener acceso a los servicios postales en Paraguay utilizando las agencias de correos para los envíos tanto del ámbito nacional como internacional y a través del Sector de Franqueo a Pagar, que es la agencia encargada de la atención a los clientes que utilizan la modalidad a facturar.

En lo que se refiere al operador público, el acceso a los servicios postales en Uruguay se da a través de puntos de atención y clasificación propios subordinados a las áreas comercial y operativa de la Administración Nacional de Correos – ANC, así como por medio de franquicias, con lo cual se afianzó el alcance de su red postal en todo el territorio nacional.

Existen también 114 operadores privados registrados en el órgano regulador, actuando en régimen de libre competencia.

3.2 La Recogida

Esta etapa consiste en recoger los envíos postales depositados por los clientes en las oficinas de correo o buzones, en una misma localidad o región, en períodos predeterminados, para dar continuidad al flujo operativo.

3.3 La Clasificación

Es la etapa caracterizada por el conjunto de actividades que posibilita la expedición de los envíos a su destino. Los envíos que son depositados por los clientes en las oficinas de correos o buzones, después de la recogida son preparados para encaminarlos a las unidades encargadas de la distribución final a los destinatarios.

3.4 El Encaminamiento

Posibilita el recibimiento y la entrega de volúmenes de envíos postales entre unidades de localidades diferentes. Para la realización de esa actividad los operadores postales elaboran planes de entrega de la carga postal, tomando en cuenta los medios de transportes disponibles, las distancias entre las localidades y la prioridad requerida por el expedidor.

Con el objetivo de poder optimizar el gerenciamiento del encaminamiento, algunos operadores postales poseen una flota propia de vehículos, aviones y embarcaciones. Mientras que, en razón de los elevados costos resultantes, la gran mayoría de los operadores contrata empresas transportadoras para el encaminamiento de los envíos hasta el destino.

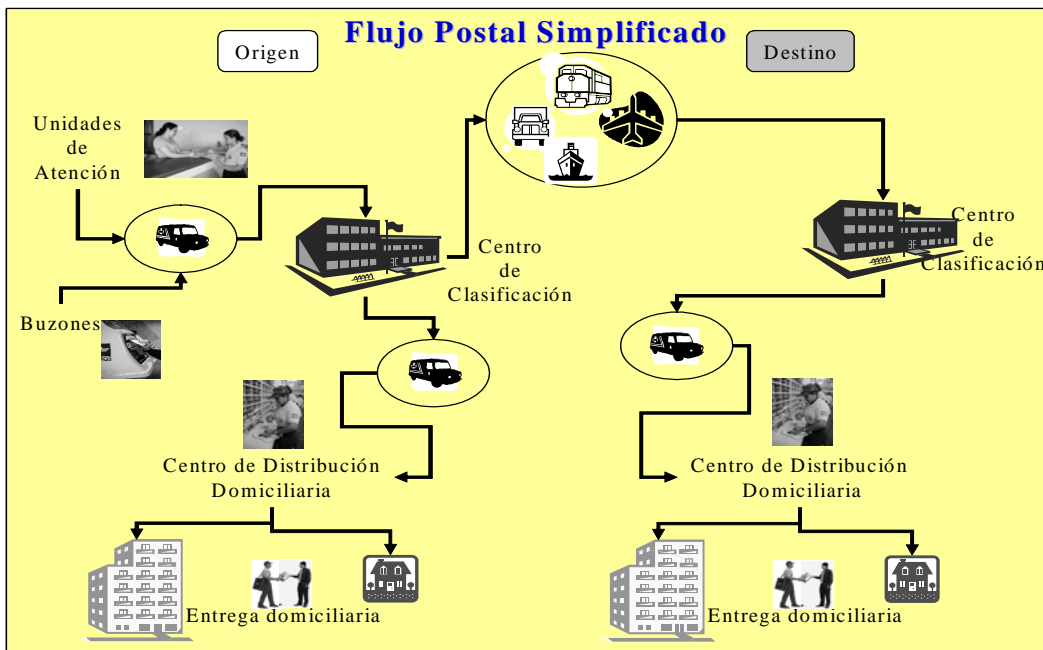
3.5 La Distribución

A distribución consiste en la entrega del envío postal al destinatario. Es una actividad intensiva de mano de obra, teniendo en el cartero el elemento que mejor simboliza el universo postal.

La entrega del envío postal puede darse de diversas formas. La distribución domiciliaria, pese a los elevados costos operativos, es una modalidad históricamente utilizada por los operadores postales, sirviendo, en algunas ocasiones como diferencial competitivo.

Se pueden adoptar otras formas de distribución postal, como por ejemplo colocar el envío en buzones postales, localizadas en el interior de las oficinas de correos o en instituciones con convenio, en el caso específico de buzones postales comunitarias instaladas en pequeñas localidades o en las áreas rurales, evitándose así, el traslado del cartero. Hay situaciones en que es necesaria la comparecencia del cliente hasta la agencia o unidad encargada de la distribución para el retiro del envío.

Seguidamente se presenta el flujo operativo simplificado, donde se pueden identificar las etapas del sistema postal.



4. Los Servicios Internacionales

Las reglas comunes relativas a los servicios postales internacionales surgen del Convenio Postal Universal y se aplican obligatoriamente a todos los países miembros de la Unión Postal Universal – UPU.

En lo que hace a los envíos de correspondencia y las encomiendas postales, el Convenio definió que los países miembros deben asegurar la admisión, el tratamiento, el encaminamiento y la distribución de los mismos, pudiendo darse las siguientes clasificaciones:

- **Según la velocidad de tratamiento de los envíos** – distinguiendo entre prioritarios, - aquellos encaminados por la vía más rápida (aérea o de superficie)- y no prioritarios, aquellos casos en que el cliente escoja una tarifa más barata, que implica un plazo de distribución mayor; y
- **Según el contenido de los envíos** – separación en función del contenido del envío en cartas y tarjetas postales, impresos, cecogramas y encomiendas postales.

El Convenio estableció además que las sacas especiales que contengan impresos (diarios, revistas, libros, etc.) dirigidas a un mismo destinatario sean denominadas “sacas M” y tendrán un límite de peso de 30 Kg.

El intercambio de encomiendas cuyo peso unitario pase 20 Kg. es facultativo, siempre que éste no sea superior a 50 Kg.

Existe una preocupación clara con la rapidez en la entrega de las encomiendas postales. En general deben ser entregadas en los domicilios de los destinatarios. En el caso que ello no sea posible, el destinatario deberá tener aviso rápidamente de su llegada a fin de procurar su retiro en las oficinas determinadas.

Otra regla importante del Convenio se refiere a las prohibiciones y restricciones en aceptar envíos postales. Así, no se admiten en el tráfico postal los envíos que contengan:

- Drogas y otras sustancias o estupefacientes de uso prohibido, excepto las legalmente autorizadas o expedidas con finalidad médica o científica;
- Sustancia explosiva, fétida, corrosiva, radioactiva, deteriorable, nauseabunda, fácilmente inflamable o portadora de otras características que puedan poner en peligro o dañar a otro envío postal o constituir un riesgo para la salud y la seguridad públicas;
 - Objetos obscenos o inmorales;
 - Animales vivos, excepto los admitidos en el Convenio Internacional;
 - Objetos cuya importación o circulación esté prohibida en el país de destino;
 - Objetos que, por su naturaleza o embalaje puedan constituir peligro para los empleados o deteriorar otros envíos o equipamiento postal;
 - Documentos con carácter de correspondencia actual y personal intercambiados entre personas que no sean su remitente y su destinatario o las personas que con ellos habitan;
 - Monedas, billetes de banco, papel moneda o cualquier valor al portador, cheques de viajero, plata, oro, piedras preciosas, joyas u otros objetos preciosos, remitidos en los envíos de correspondencia sin valor declarado (según disponga la legislación interna de los países de origen y destino, esos envíos no pueden ser expedidos en sobre cerrado como los envíos registrados). Asimismo está prohibida la inclusión de esos materiales en encomiendas sin valor declarado intercambiadas entre dos países que admiten la declaración de valor.

Está prohibida la inclusión en las encomiendas postales de:

- Documentos que tengan carácter de correspondencia actual y personal, intercambiados entre el remitente y los destinatarios o las personas que con ellos habitan; y
- Correspondencia de cualquier naturaleza intercambiada entre personas que no sean el remitente y el destinatario o las personas que con ellos habitan.

Está prohibida la inclusión en los impresos y cecogramas:

- De notas o cualquier documento que tenga carácter de correspondencia actual y personal; y
- De sello postal u otra fórmula de franquicia, obliterados o no, y de cualquier papel representativo de valor.

En ámbito del MERCOSUR, los correos oficiales de los Estados Parte más Chile y Bolivia, procurando agilizar los negocios en la región, decidieron crear un nuevo servicio denominado Sur postal. Se trata de una línea de productos con diferentes formatos y niveles de calidad adecuados a las necesidades de los clientes. Existen dos modalidades: el Sur postal 24 horas que tiene un tiempo máximo de entrega de un día útil para las principales ciudades, y el Surpostal Express que tiene plazo máximo de entrega de tres días.

A continuación, se presenta una tabla conteniendo los principales servicios internacionales prestados por los operadores públicos del MERCOSUR, destacando que en el Capítulo XII – Glosario- lucen las principales descripciones de los servicios relacionados.

Servicios Internacionales			
Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Carta y tarjeta postal	Documento económico, prioritario y expreso (*)	Carta y tarjeta postal	Carta (simple y registrada), tarjeta postal, entero postal e documentos (***)
Carta registrada y expresa	Mercadería económica, prioritaria y expresa (**)	Encomienda postal	Pequeño Paquete (simple o registrado) y Encomienda Postal (Aérea y S.A.L)
Impreso simple y registrado	Cheque Postal	Impreso simple y registrado	Impresos (simple y registrado)
EMS	Cupón respuesta	EMS ye Sur Postal	EMS
Saca "M" registrada y expresa	Telegrama	Cupón respuesta	Sacas "M" (simple y registrada)
Encomienda vía superficie y aérea	Correo Global	Pequeñas encomiendas	Portafolio empresarial
Telegrama simple y urgente	Saca "M"	Cecograma	Respuesta postal paga
Radiotelegrama simple y urgente	Exporta Fácil	Carta Registrada Encomienda Agencia S.A.L.	Cheque Postal y Cheque Postal Western Union
Encomiendas y documentación SUR POSTAL			Clave postal (Certificación Digital)

Servicios Internacionales			
Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Carta y tarjeta postal	Documento económico, prioritario y expreso (*)	Carta y tarjeta postal	Carta (simple y registrada), tarjeta postal, entero postal e documentos (***)
Carta registrada y expresa	Mercadería económica, prioritaria y expresa (**)	Encomienda postal	Pequeño Paquete (simple o registrado) y Encomienda Postal (Aérea y S.A.L)
Impreso simple y registrado	Cheque Postal	Impreso simple y registrado	Impresos (simple y registrado)
EMS	Cupón respuesta	EMS ye Sur Postal	EMS
Saca "M" registrada y expresa	Telegrama	Cupón respuesta	Sacas "M" (simple y registrada)
Encomienda vía superficie y aérea	Correo Global	Pequeñas encomiendas	Portafolio empresarial
Cheque Postal Western Union			Correo Net – Correo híbrido simple y registrado
Cartas y Mercaderías con valor declarado			

(*) incluye EMS Documento, Sur postal 24 horas y Expreso, Aerograma y Carta Mundial.

(**) Incluye EMS Mercadería.

(***) Incluye Sur postal 24 horas y Expreso. - Fuente: Operadores Públicos

5. Los Costos

El conocimiento de los costos que inciden sobre las distintas etapas del flujo operativo de la actividad postal es todavía bastante incipiente en todo el mundo, considerándose que solamente hace poco tiempo atrás las empresas postales de propiedad estatal se percataron de la necesidad de utilizar instrumentos de medición y distinción entre los diversos elementos que integran los costos, como diferencial estratégico de competencia en el mercado.

En general, los costos están influenciados por la realidad económica de cada nación y por la infraestructura disponible para el desarrollo de las actividades empresariales, incrementándose, también, la legislación laboral, que en el caso de la actividad postal es muy significativa por ser intensiva en mano de obra.

En mercados poco competitivos, para cubrir el *déficit* de la explotación de los servicios postales, hay empresas estatales que suben las tarifas de los servicios, penalizando a los usuarios, y otras que necesitan recursos del Tesoro Nacional, sacrificando, así, a la sociedad como un todo.

En un ambiente más competitivo, las empresas buscan alcanzar más eficiencia en las operaciones, con el objetivo de tornar a las tarifas más atractivas para los clientes. De esta forma, tanto los operadores públicos como los privados, aplican metodologías propias para medir los costos de los servicios postales.

Se puede afirmar que en la actividad postal los recursos humanos representan la mayor parte de los costos, siendo las etapas de atención y distribución las que más personal demandan. En algunos países esos costos representan más del 50% de los costos totales de la actividad.

Los datos de costos disponibles en la región del MERCOSUR indican que en Brasil el operador público viene obteniendo anualmente *superávit* en sus operaciones; en tanto en Paraguay y según estimaciones, existe la necesidad de recibir aportes de los recursos del Tesoro Nacional del orden del 65% por envío postal.

Para la definición del volumen de recursos necesarios para realizar sus operaciones, el operador público paraguayo desarrolló una metodología de cálculo de los costos medios corrientes, tomando como base una muestra estadística del tráfico postal ponderada por el peso de los envíos.

6. La Rentabilidad y la Fijación de Tarifas

Estudios realizados por el Banco Mundial junto con la Unión Postal Universal – UPU, indican la existencia de disparidades en la rentabilidad de las operaciones de los operadores públicos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Mientras en los países de economía fuerte casi no se registran *déficit* operativo, al menos no superior a 1,5%, en los demás países ese índice puede variar entre 15% y 30%.

Muchos son los factores que contribuyen al bajo desempeño de las operaciones en países en desarrollo. La relación volumen de envíos *versus* infraestructura postal permite inferir que la baja densidad del tráfico postal es a la vez causa y efecto de ese fenómeno. En 1992 se estimó que el 16% del volumen postal mundial se originaba en los países en desarrollo, que empleaban el 43% de los trabajadores contando también, con el 57% del total de las agencias fijas del mundo.

Se resalta que los países en desarrollo presentan características demográficas y geográficas que contrastan en mucho con los países desarrollados, lo que determina la existencia de diferentes estructuras de la industria postal para atender las necesidades de comunicación de la sociedad. Como ejemplo, se puede citar que la población de los países en desarrollo es cinco veces mayor que la de los países industrializados, en tanto que la superficie territorial es también una vez y media mayor.

En lo que se refiere a la fijación de las tarifas, es importante destacar, en primer lugar, que el concepto de unificación tarifaria viene de la Reforma Postal Inglesa de 1840, que eliminó una infinidad de precios de cartas hasta entonces

aplicados.

El nuevo modelo enseguida se tornó un paradigma para los demás países y sería de particular importancia para la inserción económico-social de poblaciones residentes en regiones remotas, ya que se introdujo el concepto de subsidio cruzado. En otras palabras, quien realizaba envíos para distancias menores naturalmente pagaría un valor adicional destinado a compensar el perjuicio inevitable que los operadores públicos tenían con respecto a los envíos para largas distancias.

Para el sector postal, además de la obvia ventaja institucional de ser agente de promoción de la integración, la simplificación tarifaria derivada del modelo ciertamente favorecía el relacionamiento con los clientes, reducía costos de impresión de sellos, el tiempo de atención en locales y también, la armonización tarifaria en la hipótesis de integración de los países en bloques económicos.

En un escenario donde prevaleció el principio del monopolio postal, sin mayores presiones competitivas, la idea de precios unificados sobrevivió sin dificultades. Con todo, el incremento de la competencia en el sector postal, sea por el ingreso de nuevos operadores en el mercado sea por la utilización de nuevas tecnologías, viene obligando a los operadores públicos de todo el mundo a rever algunas reglas, que hasta por la tradición, se habían vuelto verdaderos postulados.

La reflexión que se hace es sobre la conveniencia de mantener una rigidez comercial y tarifaria, en nombre de una cierta solidaridad entre los ciudadanos, en detrimento de la competencia entre los operadores públicos y privados.

La verdad es que la secular arquitectura tarifaria, en razón de las leyes del mercado, podrá tornarse una gran carga para el operador público que no sea también capaz de actuar competitivamente. El desafío es encontrar una nueva fórmula para los nuevos tiempos.

En el MERCOSUR la cuestión puede presentarse en función del grado de regulación de cada mercado, según puede constatarse a continuación.

6.1 Argentina

La desregulación del mercado postal argentino tiene como consecuencia primordial la libertad de contratación, de prestación de servicios y de fijación de las tarifas por parte de los operadores postales privados y del concesionario.

Existe una excepción en lo que se refiere a la libre fijación de tarifas para el Servicio Postal Básico Universal, de responsabilidad del Correo Oficial de la República Argentina S.A.

La modificación de las tarifas del Servicio Postal Básico Universal debe ser solicitada y justificada por el Correo Oficial y autorizada por la Comisión Nacional de Comunicaciones.

El Correo Oficial es libre de fijar las tarifas de los demás servicios prestados, observando siempre las tasas indicativas y máximas dispuestas en las Actas de la UPU.

No existe ninguna reglamentación para la fijación de las tarifas de los operadores privados, valiendo, en este caso, las leyes de oferta y demanda del mercado.

6.2 Brasil

Hasta 1997, los Ministerios de las Comunicaciones y de Hacienda controlaban todos los precios y tarifas de los servicios prestados por el Operador Público. A partir de 1998 se decidió que solamente los servicios prestados bajo el régimen de exclusividad serían objeto de control por parte de los dos Ministerios.

Para la fijación o revisión de las tarifas cobradas para los servicios exclusivos, el operador público somete una propuesta al Ministerio de las Comunicaciones, con antelación, fundamentada de acuerdo con parámetros tales como costos, productividad y niveles de inversión.

Cabe al Ministerio de Hacienda analizar el pedido formulado por el operador, evaluando una serie de ítems como el impacto del reajuste sobre los índices de inflación y también sobre los resultados de la empresa.

El Ministro de las Comunicaciones, después de la aprobación de la propuesta por el Ministro de Hacienda, publica una resolución autorizando al operador público a cobrar los nuevos valores tarifarios.

En cuanto a los servicios en competencia, existe libertad para la práctica de una política de precios según la realidad de mercado, estando el operador público obligado sólo a cumplir con el principio de anualidad establecido por el Plan de Estabilización Económica – Plan Real.

En lo que se refiere a los operadores privados no hay ninguna forma de control, en virtud que los mismos fijan sus precios en régimen de competencia en el mercado.

6.3 Paraguay

A pesar de tener desarrollado un método que permite establecer la tarifa a ser cobrada en función del costo medio corriente de las operaciones, el operador público no cuenta con una política tarifaria definida en instrumentos normativos.

Considerando que el operador público detenta apenas el 8,5% del mercado postal paraguayo, la tarifa de referencia es la aplicada por los demás operadores.

6.4 Uruguay

Según literales C y D del artículo 5, Capítulo II de la Carta Orgánica de la Administración Nacional de Correos se atribuye, entre otras, las siguientes funciones al Directorio: Fijación de tarifas de los servicios postales nacionales y aplicación de

las tasas establecidas en los Convenios y Acuerdos Internacionales para los servicios postales internacionales. Sin embargo, debe destacarse que por medio de la Ley de creación de la URSEC N° 17.296 se sustituyen los literales mencionados ut-supra, por los cuales el Directorio de la Administración Nacional de Correos tiene, entre otras, las atribuciones de fijar sus tarifas de servicios postales nacionales y aplicar las tasas establecidas en los Convenios y Acuerdos Internacionales para sus servicios postales internacionales, limitando estas atribuciones del Directorio a la esfera de la propia Administración Nacional de Correos con lo que las tarifas de los operadores privados son fijadas por la autoridad competente en cada caso.

En el proyecto de ley postal sometida a consulta pública, está prevista la fijación, por parte del regulador, de las tarifas que integran el Servicio Postal Universal. Para los demás servicios se prevé que el precio sea fijado por los operadores, de acuerdo con las reglas del libre mercado.

7. El Remailing

El remailing es un servicio que, según estimaciones, rinde 12 billones de dólares por año en términos globales. De forma más apropiada, debería ser conocido como un servicio de correo internacional que llegó para quedarse, cualquiera sea la opinión más conservadora del sector.

Este servicio tuvo sus comienzos en los años 70 con los transportadores de grandes volúmenes sirviendo a la industria editorial y atendiendo su necesidad de entregas internacionales a bajo costo. KLM inyectó envíos en el correo de Holanda para su entrega por el correo internacional. El servicio tuvo éxito debido a las imperfecciones del sistema de gastos terminales, permitiendo que los editores americanos sacaran provecho de las tarifas más bajas de los holandeses.

A mediados de los '80, TNT Express Worldwide firmó un acuerdo con el correo de Bélgica que abarcaba tanto impresos como cartas. Luego, otros correos siguieron la idea y facilidades similares ofrecían correos de lugares como Bahrain, Dubai, Hong Kong, Reino Unido, Singapur y Dinamarca. Los clientes aprobaron esos servicios pues obtenían una mayor calidad por un menor costo.

En 1989, el asunto se convirtió en una gran preocupación para la UPU, pero su entonces Director General tuvo que admitir que, "En algunos casos los servicios postales del mundo no son satisfactorios. En algunos momentos ellos no ofrecieron los servicios con las características que los clientes buscaban como preclasificación o tarjetas de respuesta comercial. En muchos casos los correos oficiales simplemente no habían ofrecido el tipo de servicio que los operadores de remailing habían logrado ofrecer."

En ese período el *remailing* maduró y se convirtió en una industria global que proporciona un servicio de distribución de calidad a un costo accesible para clientes que envían grandes volúmenes. Actualmente, el servicio es ofrecido no sólo por empresas especialistas e integradores internacionales, sino también por correos con una visión más comercial y orientada al futuro.

No se puede, por otro lado, ignorar el crecimiento del correo híbrido. El mercado de las telecomunicaciones ha logrado una rápida liberalización tanto en la Unión Europea como en otras regiones. Los grandes negociantes internacionales, con la necesidad de enviar grandes cantidades de facturas, cheques, extractos o folletos de propaganda pueden situar sus centros de producción, de telecomunicaciones y de computadores, en cualquier lugar. El material a ser impreso atraviesa las fronteras electrónicamente y sólo después se imprime y envía a partir de aquel país.

Seguidamente, se presenta un resumen de las modalidades de remailing utilizadas.

7.1 Modalidad A-B-A

El correo doméstico se envía del país A al país B para ser impuesto de nuevo como envío internacional para el país de origen A usando tarifas más bajas y muchas veces subsidiadas.

7.2 Modalidad A-B-B

Este es el sistema usado con mayor frecuencia. El correo es recogido en el país A y enviado al país B como carga, donde se coloca en el sistema postal doméstico para su distribución. En ese caso A y B pueden salir perjudicados, el primero porque no recibe las tarifas de imposición y el segundo porque puede dejar de recibir los gastos terminales a los que tendría derecho (en caso que las tarifas domésticas estén por debajo de los costos).

7.3 Modalidad A-B-C

El correo se recoge en el país A y se envía como carga para el país B, intermediario; esa carga recibe documentación postal, como si hubiese sido originada en B y colocado en el sistema postal doméstico para su distribución en uno o más países C. El país B cobra una tasa irrisoria por el tránsito y aún recibe el valor que deberá pagar a C por los gastos terminales.

En el ámbito del MERCOSUR, solamente Argentina reglamentó el remailing, que con el advenimiento de la Ley N° 20.216 de 1973, fue inicialmente entendido como excepción al monopolio postal para los casos en que el correo oficial se vea imposibilitado de prestar servicios postales en determinadas localidades.

Posteriormente, el ente regulador de los servicios postales en aquel Estado Parte dictó la Resolución CNCT/006/96, teniendo como base los siguientes instrumentos legales:

- La aprobación del régimen de permisionarios que reglamentó la posibilidad de remailing entre esos operadores;
- El dictado del Decreto 1187/93 que creó un mercado postal abierto y competitivo, extinguiendo el monopolio postal y el régimen de permisionarios;

- La reglamentación de la figura del remailing con fundamento en el Art. 42 de la Constitución Nacional que estableció el derecho de acceso de los consumidores a una información adecuada y fidedigna de los servicios utilizados; y
- La Ley N° 24.240 de 1973 (Defensa del Consumidor), que consagra el derecho a la información por parte de los consumidores, en lo que hace a las características esenciales de los servicios prestados.

Existe determinación para que los operadores postales establezcan la forma de prestación del servicio de remailing, celebrando un acuerdo entre las partes, informando a los clientes de su existencia y, también al Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, de conformidad con lo establecido en la Resolución CNTC/001/96.

8. Inversiones en Tecnología

La nueva realidad económica marcada por la desregulación, la globalización y liberalización modificó sustancialmente la forma de actuación de los operadores de servicios postales en los distintos mercados.

El nuevo contexto legal cuenta con dos factores primordiales que contribuyen a definir lo que se denomina inversión en tecnología por parte de los operadores postales. Por un lado, la competencia generada entre los operadores, a partir de la desregulación de los mercados, y por el otro la demanda de los clientes que exigen la adopción de políticas de prestación de servicios en condiciones de excelencia en todo el flujo operativo.

Los servicios postales se consideran de fundamental importancia para la comunicación de las personas, empresas y gobiernos, promoviendo, de esta forma, el desarrollo económico y social de las naciones. La sociedad de hoy demanda servicios con características cada vez más específicas y con elevados estándares de calidad. Ese escenario viene obligando a los operadores a buscar un nuevo posicionamiento en el mercado, donde el mejoramiento de la calidad es condición necesaria para conservar o captar nuevos clientes.

Hoy la automatización postal es una realidad. Además de la ampliación del parque de computadoras, avanzados recursos tecnológicos se introducen por intermedio de la disponibilidad en mayor escala de las tecnologías de teleinformática y de automatización, que posibilitan la transformación de los grandes centros industriales de los operadores en unidades de tecnología intensiva.

A continuación, se transcriben informaciones acerca de las inversiones en tecnología realizadas por los operadores públicos de la región del MERCOSUR.

8.1 Argentina

El 14 de junio de 2004 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto N° 721/2004 la constitución del Correo Oficial de la República Argentina S.A., en la esfera de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y hasta su privatización, bajo el régimen de la Ley N°

19.550 de sociedades comerciales y sus modificatorias, con el objetivo de prestar el servicio oficial de correo, comprendiendo todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía, prestados anteriormente por la ENCOTESA, y los demás servicios que la ex concesionaria Correo Argentino S.A. estaba habilitada para realizar, incluyendo el Servicio Postal Básico Universal.

8.2 Brasil

Con el objetivo de dar mayor transparencia a las acciones de la Administración Pública y de permitir una mejor articulación entre las diversas esferas del Gobierno Federal, fue instituido para el período 2004 - 2007 el Plan Plurianual de Acciones – PPA, donde todos los recursos destinados a las inversiones del sector público son dispuestos por programas de trabajo.

Para la actividad postal fueron creados los Programas “Mejoramiento de los Servicios Postales”, e “Inversiones de las Empresas Estatales en Infraestructura de Apoyo” con recursos para el año 2005 del orden de los US\$ 419 millones, originarios de la actuación comercial del propio operador público en el mercado. Esos recursos, que no están exclusivamente destinados a inversiones en tecnología, deberán ser dispuestos de forma de permitir la universalización del acceso a los servicios postales para atender a todos los segmentos de la sociedad, buscando alcanzar niveles de excelencia en su calidad.

El seguimiento de la ejecución del Programa está a cargo del Presidente de la ECT, a quien cabe adoptar las providencias necesarias buscando el cumplimiento de las metas establecidas.

8.3 Paraguay

El operador público está realizando inversiones con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios prestados y también buscando proporcionar informaciones sobre los envíos postales a sus clientes.

Para ello, el sistema informático que se está incorporando posee las siguientes características:

- Generación de código de barras;
- Impresión de etiquetas adhesivas con el código de barras, destinatario, código postal e identificación del cartero;
- Registro de los clientes y los destinatarios;
- Actualización y consulta de la cuenta corriente del cliente; y
- Consulta del cliente en cuanto al procesamiento de los envíos, además de otras facilidades disponibles.

8.4 Uruguay

En el período 1996 – 1998 el operador público realizó una importante inversión en tecnología del orden de los US\$ 2,5 millones, que incluye la

implementación del sistema *tracking & tracing* (rastreo y seguimiento de envíos certificados).

Acciones
Operacionalización de la Red de Cobros y Pagos (Correo Banc)
Adquisición de PC's y máquinas plegadoras y ensobradoras
Actualización de servidor T&T
Adquisición de tecnología de punta para ampliación de la gama de servicios ofrecidos
Modernización de la infraestructura de transporte y distribución
Instalación y acondicionamiento de la Planta de Procesamiento de Paquetes

Debe destacarse que para el período 1995-2000 los ingresos anuales corrientes de la ANC, en promedio fueron de USD 16.500.000, con lo que la inversión detallada representa el 33% de los mismos (sin considerar inversiones menores, ni mantenimiento de infraestructura). Así, la organización ha materializado fuertes transformaciones y fortalezas, actuando competitivamente en un mercado cuyos clientes son cada vez más exigentes.

Además de la adquisición de equipamientos, se asignaron importantes recursos para establecer el Balanced Score Card, brindar capacitación a gran parte del personal, obteniéndose una mejora significativa en la prestación de los diversos servicios y gestión del cliente, así como el desarrollo de nuevos productos y servicios, ofreciendo a la población mayor seguridad y confiabilidad en las operaciones, mejorando, también, el posicionamiento del operador público en el mercado.

Recientemente, la ANC finalizó el desarrollo del proyecto "Plan Estratégico de Sistemas de Información de la ANC", lo cual fue posible en virtud de los aportes financieros de la propia Administración y de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP).

Con ese proyecto, la ANC dispone de un Plan Estratégico de Sistemas de Información por medio del cual quedaron definidos otros 14 proyectos que alcanzan toda la organización y permitirá mejoras en el Area Comercial, disminución de algunos costos variables de distribución, desarrollo del sistema codificado para clientes empresariales, disminución de los costos por uso de etiquetas, disminución de los costos de clasificación y desarrollo de mailing segmentado, etc.

Actualmente, la ANC se encuentra desarrollando el proyecto "Implantación de un Sistema de Costo basado en actividades para la ANC" el cual es financiado por la propia Administración y por la UPAEP.

Por medio del mismo, entre otros, se podrá conocer, inicialmente, la estructura de costos de la Gerencia de Paquetes, los costos no vinculados a la actividad principal, así como los costos de los productos "pequeño paquete", encomienda nacional e internacional, EMS y los otros costos de los canales de venta, facilitando la toma de decisiones de la respectiva Gerencia.



ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO ÚNICO
DE SERVICIOS POSTALES EN LA REGION DEL MERCOSUR



Además de eso, se prevé que una vez finalizado tal proyecto, el mismo se extienda a las diferentes Áreas de la ANC con lo que se dispondrá de información adecuada para la toma de decisiones gerenciales.

* * * * *

VIII - LOS ASPECTOS SOCIALES

1. *Introducción*

En el presente capítulo serán abordados los siguientes temas relacionados a los aspectos sociales de los servicios postales:

- La óptica de la sociedad;
- La infraestructura social básica; y
- El empleo.

2. *La Óptica de la Sociedad*

El actual orden económico y social, influenciado por la globalización y el incremento de la competencia en sectores hasta hace poco tiempo protegidos por leyes monopolistas, hace surgir un nuevo ciudadano conciente de sus derechos y determinado en la búsqueda de la atención de sus necesidades.

En el sector postal esa realidad se manifiesta diariamente bajo diversas formas. La figura del usuario de los servicios postales tradicionales, conformado con la ineficiencia de los operadores y la baja calidad de los servicios prestados, da lugar al cliente, que pasa a demandar servicios que atiendan sus necesidades en términos de calidad, en niveles accesibles de precios y relacionados a los beneficios ofrecidos, con facilidad de acceso y seguridad de las operaciones, desde la etapa de la atención hasta la entrega de la pieza al destinatario.

Pasó mucho tiempo para que los gobiernos comprendieran ese cambio de comportamiento de la sociedad. Solo algún tiempo atrás los Estados pasaron a ejercer con mayor énfasis su indelegable función regulatoria, necesaria para cohibir los excesos ejercidos en el mercado y proteger sectores de la sociedad desprovistos de organización suficiente para hacer valer sus intereses.

En el ejercicio del poder regulatorio, los Estados adoptan estrategias que permiten el ordenamiento, la normalización, la fiscalización y el arbitraje del mercado postal, asegurando la necesaria y sana competencia entre los diversos operadores, en beneficio de la sociedad que pasa a contar con una mayor oferta de productos y servicios postales.

Para satisfacer las necesidades básicas de servicios postales de la población residente en pequeñas localidades, en algunos casos distantes de los grandes centros urbanos, se busca ofrecer el Servicio Postal Universal que es un conjunto mínimo de servicios a ser prestados en todo el territorio a un precio accesible y de calidad reconocida como satisfactoria.

En diversas partes del mundo, los operadores públicos y privados ya se encuentran en condiciones de ofrecer servicios postales de acuerdo con las necesidades de segmentos específicos de la sociedad, desde los más simples hasta aquellos que emplean sofisticadas tecnologías en los procesos operativos.

3. **La Infraestructura Social Básica**

La industria postal detenta la mayor cadena de unidades de atención en todo el mundo, lo que posibilita la comunicación entre los ciudadanos de los diversos puntos del territorio de una nación.

En el pasado, la actividad postal se estructuró en todos los países con la prestación de servicios postales por el propio Estado, bajo la forma de monopolio, lo que fue determinante para la realización de inversiones en instalaciones físicas para la atención a usuarios y para el procesamiento de sus operaciones.

Dada su gran capilaridad y en función del contacto diario y la proximidad del ciudadano, los operadores públicos en muchos países pasaron a actuar como agentes de acción gubernamental, prestando, además de los servicios postales, otros servicios de interés social y de ayuda a la ciudadanía, principalmente al posibilitar el acceso a iniciativas de difusión de la educación, información y cultura.

Si por un lado la existencia de unidades de atención en localidades de baja densidad de población aumenta los costos operativos, por otro, representa ventajas competitivas importantes para la prestación de servicios a gran escala para los diversos organismos gubernamentales de la esfera federal, estatal o municipal.

En el MERCOSUR, la infraestructura de los operadores públicos es también utilizada por los Estados Parte para la prestación de los siguientes servicios de interés social:

- **Argentina:** servicio electoral y servicios financieros;
- **Brasil:** servicio electoral, servicios financieros, pago de beneficios jubilatorios, distribución de medicamentos y libros didácticos;
- **Paraguay:** envíos de correspondencia, impresos y cesión de buzones para instituciones públicas, beneficencia, eclesiásticas y sin fines de lucro, franquicia postal para las publicaciones de interés científico, y aplicación de tarifas reducidas para publicaciones culturales y libros de acuerdo con las Leyes vigentes; y
- **Uruguay:** servicios financieros, envío de cartas de niños a Parlamentarios y al Presidente de la República, distribución de libros didácticos, periódicos editados en el interior del país e impresos de interés general y la distribución de alimentos a los centros del Instituto Nacional de Alimentación y del Instituto de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay.

La tabla que sigue registra los principales indicadores de la infraestructura de los operadores públicos del MERCOSUR.

Infraestructura de los Operadores Públicos – 2006

Países	N.º Ag. Fijas	Cobertura Geográfica/Ag.Fija (Km ²)	Pop. Atendida/Ag. Fija
Argentina	5.538	502,06	7.066,45
Brasil	12.448	683,97	15.209,11
Paraguay	280	1.452,69	21.485,71
Uruguay	1250	140,01	2.651,57
Media	19.516	608,54	12.184,23

Fuente: Estadística de los servicios postales (UPU - 2006)

4. El Empleo

En todo el mundo, la actividad postal absorbe gran contingente de personas para actuar en las etapas del flujo operativo, destacándose que para el caso de la atención y la distribución se concentran, en la gran mayoría de los países, más del 60% del efectivo total formado por personal de agencias y carteros.

El reflejo más visible del proceso de globalización es el aumento de la competencia en el mercado interno, en razón de la eliminación de las barreras legales al ingreso de nuevos operadores, implicando, de esta forma, la necesidad de cambios en los métodos de trabajo y de la implementación de posturas gerenciales dirigidas al aumento de la productividad y a la mejoría del desempeño empresarial.

En lo que se refiere a la reducción de mano de obra de los operadores públicos ocurrida a raíz de la utilización de tecnología de punta y del ingreso de nuevos operadores, a pesar de que se tiene conocimiento de sus efectos en otros sectores económicos, las informaciones disponibles hasta el presente no permiten efectuar análisis sobre el impacto en el sector postal con el necesario grado de confiabilidad.

Desde el punto de vista laboral, se constata la existencia de situaciones distintas en lo que se refiere al sistema de pagos y de beneficios de los empleados de los operadores públicos y privados. Por tratarse de empleos en régimen público, en la mayoría de los casos, los empleados de los operadores públicos tienden a recibir mayores remuneraciones y mejores beneficios sociales que los empleados contratados por los operadores privados.

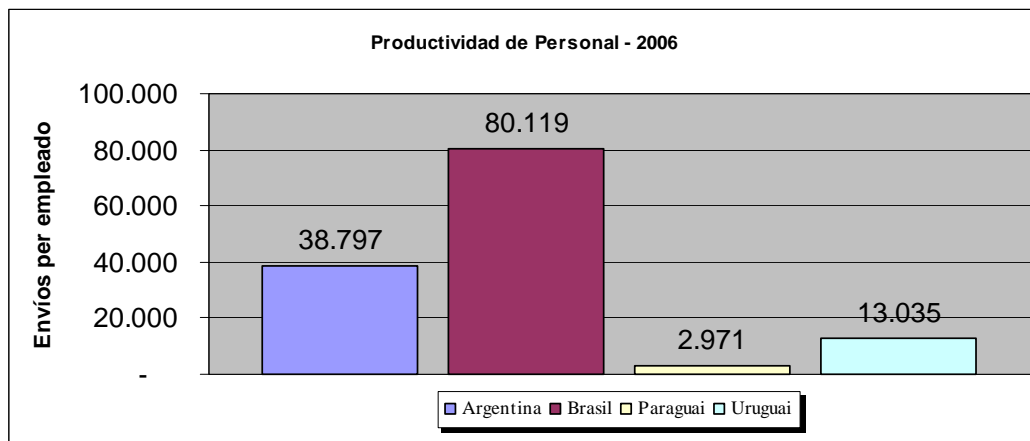
En el MERCOSUR esa situación se vive de forma más contundente en Argentina, donde los empleados de los operadores privados reclaman la existencia de diferencias entre los sistemas de trabajo, con relación a los empleados del Correo Oficial.

El perfil del profesional del sector postal de los nuevos tiempos exige, además de conocimiento técnico, habilidad gerencial y postura comercial capaz de conquistar y mantener clientes. Para ello, las organizaciones postales realizan importantes inversiones en capacitación. Sobre el particular, merece destacarse la

filosofía de entrenamiento y desarrollo de recursos humanos adoptada por el operador público de Brasil, que hace más de treinta años capacita a su personal de todos los niveles, especialmente lo que hace a la formación de Administradores Postales con vista al ejercicio de funciones ejecutivas.

La productividad de los operadores públicos de la región fue, en 2006, de 74,1 mil envíos por empleado.

La disparidad observada entre los Estados Partes del MERCOSUR puede verificarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Operadores Públicos

IX - LA SITUACION ACTUAL: UNA VISION GLOBAL

1. *Introducción*

En este capítulo serán abordados los principales aspectos relacionados a la situación actual del sector postal en el ámbito del MERCOSUR, los desafíos y las oportunidades asociadas, destacándose:

- Las principales tendencias del mercado;
- Las principales tendencias institucionales para el sector;
- El punto de vista de los clientes de los servicios postales actualmente;
- El punto de vista de los operadores oficiales y el proceso de modernización por el cual están atravesando;
- El punto de vista de los operadores privados y el pensamiento acerca de la actividad regulatoria ejercida por los Estados;
- El punto de vista de los reguladores nacionales ya instalados y las actividades a ser ejercidas por los que están en proceso de instalación; y
- La perspectiva regional, marcando los puntos mínimos a ser homogeneizados.

1.2 *Las Principales Tendencias del Mercado*

En el pasado, los Correos del mundo operaron durante mucho tiempo sin considerar con suficiente cuidado las necesidades de sus clientes, quienes eran simplemente receptores de los servicios ofrecidos. Durante el siglo pasado, fueron necesarias varias décadas para que la actividad postal pasara de ser entendida como el servicio de comunicación entre personas a ser considerada una actividad de servicio público industrial dedicada principalmente a la movilización y entrega de comunicaciones de negocios en la vida económica de las sociedades modernas.

Al comienzo de la década de los años 70's, se dio un primer empuje hacia la competencia en el sector, cuando empezaron a surgir empresas privadas ofreciendo el servicio de entrega de documentos y mercancías, con atributos de calidad especial, tiempo de entrega excepcionalmente rápido y valores agregados a los servicios tradicionales de los Correos oficiales de los países. Esta competencia estuvo restringida a los servicios especiales y expresos que comenzaron a ofrecer las denominadas empresas de mensajería o de servicios courier.

Los operadores privados fueron atraídos por el potencial económico de los negocios postales, incentivados por modelos de liberalización cada vez más favorables a la empresa privada. Se instalaron y se multiplicaron en nichos específicos del mercado postal, sobre todo en aquellos más lucrativos, donde el operador público debía obtener márgenes de utilidad para financiar la prestación del servicio postal universal.

En reacción a la actuación de los operadores privados, los Correos estatales se vieron obligados a adoptar una nueva estrategia de actuación, en la que el cliente ganó mayor relevancia, exigiendo que los operadores típicamente estatales se esforzaran en alcanzar un nivel de organización más moderna, con sentido comercial y orientada hacia el mercado del correo de negocios.

Con el surgimiento de la globalización, la actividad postal pasó a recibir un nuevo enfoque. En ese contexto, el sector asume el papel vital de infraestructura para transacciones comerciales en un mundo en el que frecuentemente, el productor y el consumidor se encuentran geográficamente distantes.

Paralelamente también ocurrió la aparición de nuevas tecnologías, sobre todo aquellas relacionadas con la informática, que trajeron para el sector el desafío de un nuevo tipo de competencia, con nuevas alternativas de comunicación constituyéndose en sustitutos para el segmento de mensajes, con ventajas en factores como velocidad y costo. Diversos Correos oficiales han logrado éxito en enfrentar tales desafíos y hoy se posicionan como grandes operadores postales globales, altamente tecnificados y diversificados en los negocios afines y complementarios.

- ***Dimensión Actual de la Industria Postal***

En la red postal que conforman los países miembros de la UPU se movilizan anualmente cerca de 500.000 millones de envíos. En el flujo de ese volumen de correo anual, intervienen más de 670.000 agencias postales permanentes alrededor del mundo y trabajan más de 5.3 millones de personas. Toda esta infraestructura produce ingresos superiores a los 220.000 millones de dólares (USD), de los cuales el 61% es generado por categoría de correspondencia (cartas e impresos), el 20% por encomiendas, el 11% por servicios postales financieros y el 8% por otros servicios.

En el mercado postal las necesidades y preferencias del cliente continuarán con una importancia en ascenso cada día. Con la tecnología como componente clave de la industria postal, en el futuro los Correos tendrán que atender con mayor cuidado las exigencias de los clientes basados en valores agregados a los servicios que se ofrecen.

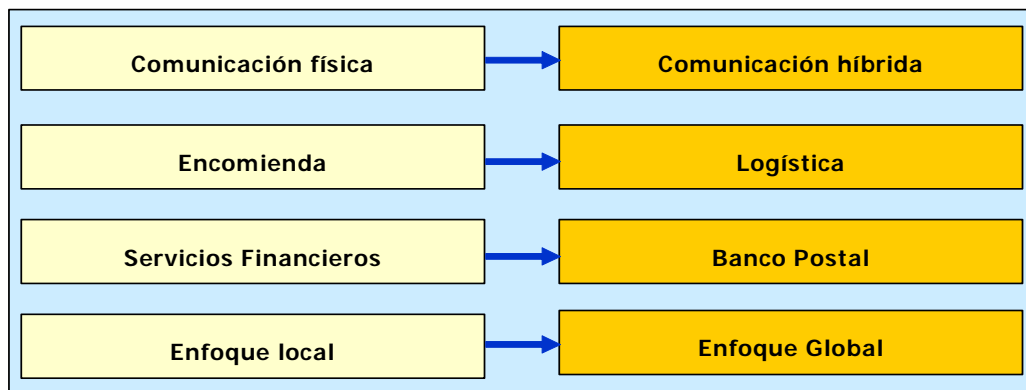
Estos clientes que son principalmente empresas, esperan de los Correos soluciones de valor agregado que se integren a su cadena de valor, de manera que les ayude a competir. Su operador postal no puede brindarle simplemente un servicio confiable y rápido, sino que debe pretender ser su aliado en los negocios. El cliente individuo por otra parte, desea: ahorrar tiempo, espera que se suplan sus necesidades, espera tener opciones, quiere que su dinero valga, desea conocer por lo que paga y todo lo quiere para cuanto antes.

Con el advenimiento de los avances tecnológicos, la disminución de la carta social y la digitalización de la facturación comercial y empresarial, de acuerdo con las estimaciones realizadas, la sustitución del renglón de cartas en los servicios

postales ocurrirá por grupos de países, en diferente tiempo y proporción del volumen, alcanzando una medida mundial en torno al 17% del tráfico de cartas en el mundo, al final del año 2012.

Aunque no exista consenso sobre la cuestión, la UPU constata que el mercado de correspondencia de negocios (cartas e impresos), presenta una tendencia de crecimiento, aunque con desaceleración, provocada por la presencia de otras formas de comunicación. Algunos cálculos señalan que en los países industrializados, en los próximos 5 años, entre el 15 y el 30% del tráfico de cartas puede ser sustituido por comunicación digitalizada.

El desarrollo tecnológico y los cambios generados en el mercado han estado transformando los principales renglones de negocios de las organizaciones de los servicios postales oficiales de los países.



1.3 Las Principales tendencias Institucionales para el Sector

El verdadero reto que enfrentan los gobiernos es, por una parte que tienen que dar a los operadores designados la libertad de participar en la competencia en el contexto de un ambiente mundial liberalizado y, por otra, que tienen que crear un ambiente conducente al crecimiento para que los operadores postales puedan atender a intereses sociales más generales.

Algunas limitaciones impuestas a los operadores designados por los gobiernos, como por ejemplo no permitir la introducción de servicios nuevos y competitivos o exigir la distribución de prensa a menor costo del real, tienen consecuencias desastrosas (tanto financieras como de explotación) para la competitividad de Correos y deben ser objeto de nuevo examen, o por lo menos compensadas financieramente.

El movimiento cada vez más rápido hacia la liberalización y la mundialización de los servicios, junto con la lentitud de los gobiernos en dejar a sus correos que compitan, ha fomentado el fortalecimiento de la competencia del sector privado en el mercado postal, tanto a escala nacional como internacional.

La UPU ha reconocido el importante papel que tiene en este aspecto y ha estado señalando el camino al cambio a sus países miembros, explicando cómo

adaptarse y beneficiarse de los cambios y de las reformas. Ha estado poniendo de relieve a los gobiernos los efectos probables de esta evolución, incluida la tecnológica, y ayudando a capacitar a los correos nacionales para proporcionar servicios beneficiosos para ellos.

También la UPU ha destacado que no existe un sistema de normas único para la reforma postal. Sin embargo, siempre hay algunos puntos comunes, como ser: la necesidad de obtener la independencia de la gestión administrativa y financiera.

La UPU está instando a los gobiernos a que permitan una política empresarial dinámica y la capacidad de reaccionar rápida y totalmente a las necesidades del mercado, la autofinanciación, la introducción generalizada de los principios de la gestión comercial, la aplicación de métodos de gestión de recursos humanos modernos.

Con el fin de competir y poder tener la estabilidad financiera para proporcionar un servicio universal, debe permitirse a las administraciones postales establecerse en:

- Áreas no tradicionales que no habían ofrecido antes a sus clientes, siendo un ejemplo claro de ello los servicios de pago de correos;
- Otros servicios nuevos: como servicios electrónicos, correo híbrido, etc.

Puede observarse que el fenómeno de la liberalización se ha venido dando en algunos países. Estos cambios se han acompañado de debates políticos con respecto a las ventajas y desventajas de la privatización.

Canada Post, New Zealand Post, Deutsche Post, Royal Mail, y el servicio postal neerlandés privatizado están dominando la carrera entre las administraciones postales tradicionales para pasar a ser multinacionales.

Deutsche Post, el Dutch Postal Group (TPG) y Royal Mail lo hacen adquiriendo compañías de reparto de paquetes, de mensajerías y de correo directo, mientras que New Zealand Post y Canada Post se han concentrado en proporcionar su experiencia y servicios a otras administraciones postales. Debe observarse que la afiliación en sindicatos en este grupo de compañías es importante, se limita esencialmente a sus operaciones de servicios de correo tradicionales.

Asimismo empresas de reparto de paquetes y de correo privado, también han observado cambios importantes, ya que el movimiento en estos sectores tiende a ser cada vez mayor, sobre todo en lo que hace al área de los paquetes.

2. El Punto de Vista de los Clientes

El proceso de globalización introdujo a lo largo de los últimos años nuevos conceptos sobre la producción y el consumo, que alteraron significativamente los paradigmas hasta entonces tenidos como universales por las organizaciones empresariales y por los gobiernos.

El ciudadano globalizado está hoy conciente de sus derechos de consumidor y cada vez más requiere atención personalizada con respecto a necesidades específicas. Así, la masificación da lugar a la “clientelización”. No hay más espacio para la imposición de productos y servicios al mercado consumidor bajo pena de no ser demandados.

Los clientes o consumidores, personas físicas o jurídicas, por medio de diversas organizaciones representativas de clases, asumen un importante papel en el proceso de regulación del sector postal, participando activamente de las discusiones para la implantación o implementación de los nuevos marcos regulatorios. Se nota actualmente su creciente participación en los procesos de consultas públicas realizadas para la evaluación de la normativa que viene siendo propuesta y, principalmente, la preocupación de los gobiernos en tomar en cuenta la opinión de la sociedad para la toma de decisión.

Con el nuevo orden económico, la actividad postal pasó a recibir un nuevo enfoque. Así, el sector asume el papel vital de infraestructura para transacciones comerciales en un mundo en constante movimiento.

Para atender esos nuevos desafíos, los operadores públicos y privados pasaron a analizar con mayor profundidad el comportamiento de los clientes y a introducir encuestas sobre el grado de satisfacción en relación a los servicios prestados. Actualmente, se admite que los clientes de los servicios postales son sensibles a los siguientes aspectos y atributos:

- **Universalización**

Es un aspecto fundamental y se refiere al acceso físico y económico a un conjunto básico de servicios que debe ser garantizado por el Estado a la sociedad. Se trata del mayor desafío del sector postal de la región del MERCOSUR para los próximos años y beneficiará a millones de ciudadanos de los Estados Parte, ampliando sobremanera el número de clientes de los servicios postales. La universalización de los servicios postales contribuirá, además, a la reducción de las desigualdades sociales, en la medida en que pasa a atender a los estratos más pobres de la sociedad.

- **Calidad**

El atributo pasa por un importante cambio conceptual. En un pasado reciente los servicios eran prestados tomándose en consideración apenas las condiciones operativas en oposición a las necesidades de los clientes. El enfoque ahora es otro. El cliente define la calidad que necesita en la prestación de los servicios e identifica en el mercado el operador postal que reúna las condiciones necesarias para el cumplimiento de los estándares establecidos.

- **Seguridad**

Se trata de un atributo bastante requerido en estos días. Al cliente le interesa que la correspondencia o mercadería llegue al destino final sin sufrir ninguna avería y que sea preservado su secreto.

- **Rapidez**

La revolución en marcha en los sistemas de comunicación y de información y la elevación del nivel de exigencia de los consumidores en requerir mayor rapidez en la prestación de los servicios postales, proporcionado una fuerte competencia entre los operadores que actúan en el mercado.

- **Comodidad**

La sociedad moderna requiere comodidad en relación con los prestadores de servicios. Así, los operadores postales son desafiados a prestar servicios adicionales a sus clientes, tales como la recogida en el propio domicilio del remitente, la ampliación de los horarios límites para aceptación de los envíos, la entrega de la correspondencia en fechas y horarios previamente definidos y, también, la liberación de encomiendas en las reparticiones aduaneras, entre otras.

- **Tecnología**

Los clientes requieren servicios que permitan la conectividad con las tecnologías en uso, claramente esto se ve en lo que respecta a Internet y al rastreo electrónico de envíos por las diversas etapas del flujo operativo hasta la entrega al destinatario, y que, adicionalmente, posibiliten la reducción de los costos resultantes de la simplificación de los procedimientos internos.

- **Precio**

Los clientes al momento de seleccionar su proveedor u optar por un determinado servicio, consideran que el precio debe ajustarse fundamentalmente a las características cualitativas del servicio. Por tanto, a la hora de fijarlo es preciso considerar lo que el cliente está dispuesto a pagar por el servicio, sin descuidar la competitividad, ya que el cliente conoce las distintas ofertas del mercado.

3. *El Punto de Vista del Operador Oficial*

Con el recrudescimiento de la competencia, surgida del ingreso de operadores privados que descubren los servicios postales como una actividad empresarial objeto de explotación económica rentable, los Estados aparecen como incapaces de realizar las inversiones necesarias para mejorar el sector, así como también de gerenciarlo adecuadamente.

En todo el mundo, la convivencia entre capitales públicos y privados pasa a existir no sólo en la forma de iniciativas empresariales desvinculadas dentro de un mismo mercado, sino también el propio Correo Oficial pasa a absorber capitales privados para la revitalización de su organización empresarial, de las formas que a continuación se delinearán:

- **Capital:** transformación de los organismos estatales en empresas de sociedad de economía mixta, con participación de la sociedad y de capitales privados en la estructura accionaria de la empresa, o la formación de *Joint-ventures*;

- **Asociación:** celebración de acuerdos operativos o comerciales con empresas de iniciativa privada para la explotación del mercado específico, en que el operador público no detenta la tecnología, habilidad, capital o agilidad necesaria para el ofrecimiento de servicios competitivos;
- **Franquicia:** expansión de la red de atención, con la participación de la iniciativa privada en la instalación y en la operación de agencias postales;
- **Delegación:** concesión para que uno o más operadores exploten la actividad postal en determinada región geográfica, pagando o no tasas de explotación al Estado;
- **Gestión:** contratación de una empresa para realizar la gestión profesional del ente postal público; y
- **Tercerización:** contratación de empresas para ejecutar determinadas etapas del flujo postal, como por ejemplo líneas de transporte, opción frecuente en diversos correos del mundo.

El primer reflejo de la iniciativa privada en el sector se hizo sentir en los cambios de estilos de gestión. Hasta entonces el gerenciamiento estaba dirigido sólo hacia adentro de las organizaciones, con focalización prioritaria en los procesos productivos, relegando las demandas del mercado a un plano secundario. Con la introducción de la competencia, ese posicionamiento se invirtió, privilegiando así, la perspectiva de los clientes de los servicios.

Otra importante transformación en la postura comercial de las administraciones postales estatales fue el modelo de abordaje del mercado. Aunque el mercado postal, a primera vista, pueda parecer un bloque monolítico, en realidad está compuesto por diversos segmentos diferenciados entre sí en lo que se refiere al perfil del cliente de los servicios. A pesar de esa constatación, los correos oficiales no aplicaban una estrategia comercial diferenciada y apropiada para cada segmento. Por el contrario, no consideraban las peculiaridades y trataban a todo el mercado de forma lineal.

En la actualidad, es bastante común identificar en la estructura empresarial de las empresas postales públicas una organización por unidades de negocios, que van desde la simple readecuación del organigrama interno hasta la completa segregación de la actividad en empresas distintas, con estructura de capital y estrategias de mercados diferenciadas.

En el caso específico del MERCOSUR, los operadores oficiales presentan realidades distintas en función del marco legal que regula y disciplina la actuación de los diversos *players* en el mercado postal. Así, seguidamente se presentan las principales características de los operadores oficiales en cada Estado Parte.

3.1 Argentina

La empresa Correo Oficial de la República Argentina S.A., en calidad de operador oficial, está comenzando su gestión, motivo por el cual la posición dentro

del mercado no es explícita, debiendo ser extraída de la política gubernamental contenida en las normas editadas a partir del 2003, especialmente de los Decretos 1075/2003 y 721/2004.

En síntesis, la cuestión central reside en la elaboración de un marco regulatorio integral, compuesto de materias fundamentales como el Servicio Postal Básico Universal, el papel del regulador, el régimen de licencias y responsabilidades que se encuentran delegados al Poder Ejecutivo Nacional por Ley 25.918, entre otras.

Asimismo, es acentuada, todavía, la necesidad de reforzar los mecanismos de control, por parte de la Entidad Fiscalizadora, en lo que se refiere a las obligaciones que deben ser exigidas de los operadores privados, así como en cuanto a la aplicación de sanciones a aquellos que no las cumplen.

3.2 Brasil

Como reconocimiento de todo el esfuerzo a la prestación de servicios a la sociedad, la ECT, en su condición de operador oficial, ha venido recibiendo, a lo largo de los años, diversos premios que testifican su eficiencia y credibilidad, reconocidas no sólo por la población en general, sino también por institutos de investigación y análisis de desempeño empresarial.

Sin embargo, análisis prospectivos indican que, dentro de algunos años, ese modelo de éxito podrá presentar problemas, si no se toman las decisiones necesarias no sólo en la manutención, sino, principalmente, en la evolución del propio sector.

Las condiciones vigentes, al momento de la creación de la ECT, ya no son válidas y, por ello, se hace necesaria una reforma, adelantándose a una eventual situación de crisis en el futuro. Sucintamente, se comentan los hechos ocurridos y las transformaciones que tuvieron lugar en el sector postal brasileño en más de treinta años, desde la creación de la ECT, en 1969:

- **Medios tecnológicos:** antes, la actividad postal era organizada en base a la utilización intensa de mano de obra, pues no había tecnología que posibilitara la automatización de los procesos productivos postales a costos razonables. Hoy, la automatización postal es una realidad. Nuevos recursos tecnológicos como la computadora, el reconocimiento óptico de caracteres, la digitalización y las redes de transmisión de datos tornaron posible la automatización de diversos procesos productivos del flujo postal que, aún empleando mano de obra intensiva en determinadas fases del flujo, puede ostentar índices de productividad crecientes;

- **Competencia tecnológica:** antes, el principal competidor de la carta era el teléfono que, sin embargo, no estaba ampliamente diseminado en el país. Por lo tanto, no había ninguna amenaza a la vista en el sector. Hoy, en los albores de la sociedad de la información, nuevas tecnologías ofrecen acceso a nuevos servicios

como el fax, Internet, la telefonía móvil y la TV por cable, entre otros, los cuales representan opciones más rápidas e interactivas que la carta;

- **Competencia directa:** antes, el servicio postal era prestado casi exclusivamente por un único operador, la ECT. Hoy, la actividad postal pasa a ser objeto de explotación económica por empresas privadas, que actúan en el sector con un abordaje comercial agresivo;

- **Exigencia del usuario:** antes, el usuario estaba habituado a un bajo nivel de calidad de los servicios y no esperaba significativos incrementos de calidad; no cuestionaba el servicio y recibía una oferta previamente estructurada. Hoy, habituado a un alto nivel de calidad de servicios y productos en otros sectores, pasa a exigir mayores niveles del servicio en el país, además de la diferenciación de servicios. Adquiere conciencia de su papel como consumidor y pasa a solicitar mayor respeto por sus derechos e intereses;

- **Contexto político y económico:** antes, el Estado se encontraba en el centro de la actividad económica, siendo un importante proveedor de bienes y servicios y centralizador, casi exclusivo, de los altos volúmenes de inversiones para emprendimientos a gran escala; el concepto de frontera económica se confundía con el de frontera del país y el comercio internacional era visto como un segmento bastante distanciado de la economía doméstica. Hoy, el Estado busca desempeñar un papel de disciplinador de la actividad económica, absteniéndose, de ser posible, de la oferta de bienes y servicios, los cuales deben ser, primordialmente, de responsabilidad de la iniciativa privada, que ya se encuentra suficientemente desarrollada y estructurada para aportar inversiones.

El hecho es que el modelo institucional del sector postal, estructurado hace más de tres décadas, viene manteniendo sus pilares de sustentación, a pesar de los intensos cambios en el contexto en el que está inserto. A su vez, y a pesar de esa longevidad, actualmente es posible observar algunos síntomas de fracturas, los cuales, en caso que no se implementen las reformas necesarias en el sector, acabarán en rupturas que comprometerán la prestación del servicio.

De esta forma, el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Correos, que se encuentra en el Congreso Nacional prevé la transformación de la ECT, en la empresa Correos de Brasil S.A, una sociedad de economía mixta y autoriza, también, al Poder Ejecutivo a realizar diversas operaciones patrimoniales, societarias y administrativas a fin de que la nueva empresa pueda alcanzar mayor flexibilidad de gestión y adquirir competitividad.

Entre las diversas posibilidades están la apertura de capital, la formación de subsidiarias, la participación en otras empresas, la adopción de modelos más ágiles para el sistema de compras y para la contratación de personal y la autorización para la celebración de contratos de gestión, entre otras.

3.3 Paraguay

La Dirección de Correos de Paraguay es una institución pública, que desarrolla sus actividades en un mercado libre y sin ninguna legislación reguladora en materia postal, lo que permitió la proliferación de operadores privados, que junto con las empresas de transporte público que también realizan servicios postales, poseen más del 90% del mercado nacional.

Atento a la casi nula existencia de legislación en el área postal, se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley Orgánica del Correo Paraguayo, donde serán ordenadas las actividades a ser desempeñadas por el operador oficial.

En la actualidad el operador oficial cuenta con 280 puntos de venta a nivel nacional, 305 carteros y más de 6.500 buzones para efectuar la distribución postal en todo el país.

3.4 Uruguay

En 1996 la Administración Nacional de Correos implementó su Primer Plan de Transformación con una estrategia dirigida al cambio institucional, la reingeniería de los procesos y cambio de postura comercial, destacándose el desarrollo de nuevos productos buscando ampliar la participación en el mercado de sistemas de información y sus segmentos más dinámicos.

Después de un intenso trabajo la ANC es una organización renovada, según la percepción de la población en general, alcanzando el primer lugar en el índice de imagen según encuesta de desempeño de organismos públicos y obtuvo el Premio Nacional de Calidad en el año 2000.

La mejora de los resultados de la empresa se puede observar a partir de resultados obtenidos en el período 1995 – 1999, tales como:

Acciones
Crecimiento de 244% en el volumen de ventas de servicios en dólares
Red de atención al cliente multiplicada por cinco
Crecimiento de la productividad de los recursos humanos de 165,8%
Clientes corporativos (empresas) ampliados en un 600%

El esfuerzo de la organización tornó posible la implementación del sistema de rastreo y seguimiento de envíos e importantes proyectos de capacitación de sus recursos humanos, el despliegue de la Gestión de Calidad en toda la organización (Normas ISO 9000) y el desarrollo de nuevos productos como Correo Net, Certificación Digital y Correo Banc.

Es en virtud de los constantes cambios que operan en el sector y de los objetivos materializados por la empresa, que la ANC entiende necesario hacer las siguientes apreciaciones:

- La mejora de la calidad del servicio postal nacional redundará en una mejora del sector postal en su conjunto;

- El esfuerzo por mejorar el servicio y satisfacer al cliente debe ser absoluto e incorporado por todos los operadores del mercado sean públicos o privados;
- Es fundamental que todos los operadores del mercado compitan en igualdad de condiciones sean públicos o privados;
- Es necesaria la inmediata definición del servicio postal universal a nivel nacional, con la consecuente determinación de sus costos y forma de solventarlos; y
- Una eficaz función de regulación y de control de la actividad de los distintos operadores del sector, por parte del organismo competente. Si bien ello ha comenzado a materializarse, debe concretarse con mayor alcance, lo que seguramente será posible cuando se afiance la URSEC, recientemente creada.

En los últimos años la ANC recibió importantes reconocimientos que constituyen testimonio de su eficiencia y credibilidad. Sin embargo, se observan grandes desafíos en la evolución del sector, como:

- Mayores demandas por parte de la clientela;
- Marcada competencia con operadores locales, regionales y mundiales;

y

- Nuevas tecnologías que facilitan la reducción de costos pero requieren grandes inversiones para su adquisición y participación en las nuevas formas de comunicación que generan, etc.

En este nuevo escenario a constituir, estos y otros desafíos, en algunas ocasiones se detecta la necesidad de dotar a la organización de flexibilidad de gestión y atribuciones para concretar alianzas o asociaciones estratégicas, en un marco de transparencia que garantice mayor competitividad en beneficio de toda la sociedad.

4. El punto de Vista del Operador Privado

El ingreso de nuevos operadores en el mercado postal provocó grandes transformaciones en un sector hasta entonces dominado por organizaciones estatales, sin flexibilidad administrativa y con una postura comercial inadecuada, en la medida en que el foco principal se centraba en el proceso operativo y no en las necesidades de los clientes.

Al final de la década del 60 y principio de la década del 70, comenzaron a surgir empresas privadas ofreciendo el servicio de transporte de documentos y mercaderías con atributos de calidad superiores a los servicios tradicionales prestados por los correos oficiales, dando inicio así a la competencia en el sector, aún cuando se restringía a los servicios más sofisticados.

Uno de los puntos de ingreso de los operadores privados fue el servicio internacional, en el cual la heterogeneidad de la calidad de los servicios entre los diversos correos oficiales favoreció el nacimiento de servicios que se valían de redes

privadas y calidad homogénea. Con el correr del tiempo, hubo una expansión a los mercados domésticos, lo que representó una fuerte amenaza a los monopolios hasta entonces existentes.

Actuando en prácticamente todos los países, los operadores privados están organizados en entidades de clase que defienden sus puntos de vista en los diversos organismos internacionales que se encargan de la temática postal, en especial la Organización Mundial del Comercio -OMC, donde básicamente defienden un menor grado de regulación postal en sus actividades con el apoyo de Gobiernos que aceptan representar y defender sus intereses; así como la Unión Postal Universal -UPU, en donde el tema se trata en un comité específico a partir del año 2002.

En el MERCOSUR se observa que los operadores privados presentan demandas distintas en función de la situación reinante en cada mercado, conforme se verifica a continuación.

4.1 Argentina

La rescisión del contrato de concesión del Correo Oficial dispuesta por el Decreto N° 1075/2003, implica una nueva situación, que modifica las bases de discusión para el establecimiento de un marco regulatorio.

En efecto, durante la concesión, la disputa del Concesionario con el Estado por el pago de la misma dificultaba los avances para el establecimiento de nuevas reglas.

Sistemáticamente, el sector privado utilizaba como cuestionamiento que cualquier nueva regulación beneficiaba indebidamente la ecuación económico-financiera del Concesionario.

Desaparecida esta circunstancia, se actualiza la discusión en razón de la necesidad de dictar un nuevo régimen para el Correo Oficial (dado que la normativa para el ex concesionario no sería aplicable al Correo Oficial de la República Argentina S.A.). Sumándose a esto el mandato legislativo previsto en la Ley N° 25.918, la cuestión del marco legal de la actividad recobra vital importancia.

4.2 Brasil

Actualmente los operadores privados están actuando libremente en el mercado brasileiro debido a la no existencia de un órgano que regule y fiscalice las actividades postales.

En ocasión de la elaboración del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Correos, el Gobierno Federal realizó varias reuniones con las entidades representativas de los segmentos involucrados en el tema, especialmente las empresas prestadoras de servicios postales, oportunidad en la que fueron debatidos todos los aspectos relativos al nuevo modelo a ser implantado en el país para la actividad postal.

Después de esa fase, el Gobierno Federal remitió el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Correos para su tramitación en el Congreso Nacional. Propio de proceso legislativo, ya hubo varios debates, y hasta su aprobación final seguramente ocurrirán otras audiencias públicas con los representantes de los sectores interesados.

El punto de vista de los operadores privados que actúan en el mercado postal brasilero se puede sintetizar de la siguiente forma:

- La no caracterización de los servicios expresos como servicios postales, por entender que ejecutan un servicio diferente y personalizado, teniendo en la velocidad de la entrega al destinatario final el atributo de mayor valor.
- Reacción desfavorable a cualquier tentativa del gobierno de regular el sector postal, manifestando, en diversas oportunidades, el deseo de continuar actuando libremente en el mercado sin los deberes impuestos por la regulación.
- Posicionamiento contrario a cualquier forma de monopolio, franja reservada o exclusividad atribuida al operador público en razón de la prestación del Servicio Postal Universal.
- Dispensa de autorización para prestar los servicios postales en régimen privado. Defienden la necesidad de que haya apenas un registro en el órgano regulador, considerando que ya actúan hace mucho tiempo en el sector.

4.3 Paraguay

Actualmente, en razón que no existe área reservada para la actuación de la Dirección de Correos, los operadores privados actúan libremente en el mercado, prestando todas las modalidades de servicios postales, sin ninguna reglamentación o fiscalización por parte del poder ejecutivo en lo que se refiere a la calidad de los servicios ofrecidos a la población. En función de eso, se estima que los operadores privados procesan más del 90% del mercado postal.

Procurando regular las actividades postales desde 1999, se encuentra en trámite en el Congreso Nacional, un Proyecto de Ley del Nuevo Marco para el Sector Postal, que presenta una separación clara de las modalidades de servicios que serán prestados en régimen reservado por el operador público, encargado de la prestación del Servicio Postal Universal, de aquellos que podrán ser prestados por los demás operadores.

4.4 Uruguay

Uruguay considera que el punto de vista de sus operadores privados no se diferencia en esencia de lo que se afirma en el caso de Argentina y Brasil.

En razón de la inexistencia de servicios reservados, los operadores postales privados actúan libremente en el mercado, escogiendo el segmento que atenderán de acuerdo a sus propios intereses.

Durante el proceso de creación del órgano regulador se mantuvieron innumerables reuniones con los operadores postales de entonces, así como con representantes del gobierno, con el objetivo de que sus aspiraciones fueran contempladas en la ley postal que estaba en vías de ser promulgada. En general defendían la tesis de la no-regulación, mostrándose contrarios a la creación de un fondo de universalización formado por todos los actores del sector.

A la promulgación del Decreto 112/987 del 5 de marzo de 1987, se comenzaron a conceder los primeros permisos a operadores privados, y actualmente el sector de servicios postales está conformado por la A.N.C. y aproximadamente 120 prestadores privados autorizados, siendo dicha autorización gratuita.

Dentro de los operadores privados autorizados, se distinguen dos clases:

- los operadores nacionales (dedicados a servicios de correspondencia y paquetes en el ámbito nacional); y
- los operadores internacionales (dedicados mayormente a servicios postales expresos en correspondencia y paquetería, donde se encuentran las principales compañías multinacionales de mensajería expresa o servicios courier internacionales).

En Uruguay, los operadores privados internacionales están organizados en dos cámaras, CEDCA (Cámara de Distribuidores de Correspondencias y Afines) y AUDESE (Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso). A nivel nacional hay otras dos cámaras, que son ANETRA (Asociación Nacional de Transporte de Correspondencia por Autobús) y GRUPO 12 URUGUAY.

Actualmente existen en el país 151 permisionarios privados habilitados por el órgano regulador para realizar actividad postal, según lo dispuesto por la Resolución N.º 85, de 16 de agosto de 2001, del Directorio de la URSEC.

5. *El Punto de Vista del Regulador Nacional*

La actuación del órgano regulador del sector postal tiene como finalidad el ejercicio de las funciones de regulación, control, normalización y fiscalización de las actividades desarrolladas por los operadores públicos y privados, teniendo por principios fundamentales la disponibilidad del servicio universal a todos los ciudadanos, la existencia de competencia amplia y justa entre los operadores, y la defensa de los intereses de los usuarios.

En la región del MERCOSUR, Argentina, con la Secretaría de Comunicaciones/Comisión Nacional de Comunicaciones – CNC - y Uruguay, con la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones – URSEC - ya cuentan con los órganos reguladores, en tanto que en Brasil, la Secretaría de Servicios Postales – SSP se creó en el Ministerio de Comunicaciones como embrión del futuro órgano regulador (Agencia Nacional de Servicios de Correos), teniendo todavía la competencia de coordinar el proceso de reforma postal. No hay órgano regulador de la actividad postal en Paraguay, debiendo, sin embargo, ser creada la Comisión

Nacional de Servicios Postales, según consta en el Proyecto de ley del nuevo marco legal.

Para un mejor conocimiento del punto de vista de los órganos reguladores de la región, se presentan, a continuación, información sobre las principales acciones adoptadas en cada Estado Parte.

5.1 Argentina

A partir de las decisiones tomadas en los años 2003 y 2004 con relación al Correo Oficial y la delegación otorgada por la Ley N° 25.918, se constituyó una nueva política para el sector y para la actividad postal, basada en los siguientes objetivos:

- Garantizar a toda la población, en todo el territorio nacional y con costos accesibles, un servicio postal universal de calidad compuesto por prestaciones que aseguren a los habitantes de la Nación un satisfactorio acceso a la comunicación postal;
- Asegurar especial y efectivamente el acceso a esos servicios a los usuarios y consumidores de menores recursos y a los domiciliados en regiones distantes de los grandes centros urbanos y/o de difícil acceso;
- Establecer un régimen de financiamiento del servicio universal que se sustente con el aporte económico de los operadores que actúan en los segmentos rentables y de efectiva competencia, sin costo para el Tesoro Nacional;
- Estructurar el Correo Oficial como una organización prestadora de servicios moderna y eficiente, con una gestión empresarial que le otorgue capacidad para satisfacer la demanda de nuevos servicios en un mercado de libre competencia;
- Insertar a la República Argentina y el Correo Oficial, en un mercado permeable para la incorporación de nuevas tecnologías, la integración nacional y regional y el acceso a nuevos servicios;
- Incluir la actividad en los planes de desarrollo nacional, de manera tal que constituya una herramienta eficaz para disminuir las desigualdades sociales y promover el acceso a la comunicación;
- Reestablecer en la materia el genuino papel que compete al Estado como responsable por la regulación y el control de servicios públicos;
- Propiciar la capacitación y profesionalización de los trabajadores ligados a la actividad, como recurso esencial para el alcance de los objetivos aquí enunciados;
- Promover la existencia de un mercado auténticamente competitivo, en el cual participen operadores con vocación de permanencia, inversión y calidad;
- Incorporar a los servicios y actividades alcanzados por el presente en un ambiente que permita la reconstrucción de la producción industrial nacional,

expresada en la variedad de pequeñas y medianas empresas que cooperen con los proveedores de servicios;

- Posibilitar un entorno de información adecuada y clara sobre los servicios y la educación para el consumo;
- Establecer un régimen de sanciones que asegure la responsabilidad de los operadores en la oferta y prestación de los servicios;
- Estructurar un régimen en materia de servicios internacionales que compatibilice las exigencias de estrictos controles aduaneros con una ágil liberación de los envíos y el acceso a recursos que faciliten los intercambios comerciales.

5.2 Brasil

El nuevo ordenamiento propuesto para el sector postal brasilero toma en consideración la necesidad de corrección del abordaje vigente, que asocia la explotación de la actividad postal solamente a la ECT. Según dispone el Proyecto de Ley, el Sistema Nacional de Correos abarcará los operadores privados, el órgano regulador y los diversos procesos que se articulan con el objetivo de prestar servicios postales a la sociedad.

Es importante destacar que el modelo a ser implantado define una canasta básica de servicios de correos que será garantizada a la sociedad por el Estado, con deberes de universalización y continuidad. La ECT será el operador público encargado de la prestación de los servicios esenciales (Servicio Postal Universal).

La modernización del operador público es otra preocupación contenida en el Proyecto de Ley, en la medida en que transforma a la ECT en una sociedad de economía mixta y autoriza al poder ejecutivo a realizar diversas operaciones patrimoniales, societarias y administrativas en el sentido que la nueva empresa – Correos do Brasil S.A. – alcance mayor flexibilidad de gestión y se torne más apta para actuar en un mercado con diversos operadores.

Se introduce la competencia en el sector de forma gradual, en la medida en que se va reduciendo la finalidad de la exclusividad en la prestación de determinados servicios por el operador público, para que, en un plazo máximo de diez años después de la promulgación de la Ley, sea establecido un mercado totalmente libre. Es importante destacar que el carácter de cautela y graduación busca garantizar la evolución segura y serena de un sector que, aunque bajo una mirada técnica pueda presentar problemas, es sin embargo percibido por la sociedad como generador de buenos frutos, por prestar servicios de alta calidad, aún cuando sea comparado con indicadores internacionales.

Otro aspecto digno de destacar es el hecho de que no se está proponiendo la privatización de la ECT. Al contrario, por considerarse mejor el mantenimiento de su control por parte del Estado, se propone un amplio programa de modernización de su gestión, de forma que, ganando mayor eficiencia operativa y

gerencial, consiga ofrecer mejores servicios a menores costos para la sociedad brasilera.

5.3 Paraguay

En la actualidad no existe órgano regulador en Paraguay. El Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal - PIDEP prevé la elaboración de una ley postal en la que se separe las funciones de regulación y operación, designando un órgano regulador con sus correspondientes funciones

El modelo legal que se implantará establece un área reservada al operador público encargado de la prestación del Servicio Postal Universal, garantizándose, además, la libre competencia entre todos los operadores en los demás segmentos del mercado postal.

5.4 Uruguay

La Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones – URSEC tiene definida, en su ley de creación, sus atribuciones en materia de servicios postales. Éstas guardan relación con el establecimiento de normas regulatorias para esos servicios, la autorización para la prestación de los servicios por terceros y sus respectivos registros.

Genéricamente, se puede afirmar que el Regulador Nacional tiene como atribuciones:

- la universalización y la expansión del acceso a los servicios;
- el estímulo al nivel óptimo de inversiones para la adecuada prestación del servicio;
- la protección de los derechos de los consumidores;
- la promoción de la libre competencia;
- la prestación igualitaria con regularidad, continuidad y calidad de los servicios; así como
- la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos para la prestación de esos servicios.

Además de eso, existe la convicción que:

- el Servicio Postal Universal deba ser prestado por el Correo Oficial;
- es necesaria la separación de las funciones de operador y regulador;
- se debe respetar el principio de inviolabilidad de la correspondencia; y
- de la apertura del mercado.

La URSEC recibe, instruye y resuelve denuncias y reclamos de los consumidores y usuarios por los servicios que no hayan sido prestados correctamente, pudiendo ejercer las competencias conferidas a las autoridades de Defensa de los Derechos de los Consumidores (Ley 17.250).

6. *La Perspectiva Regional*

El proceso de globalización en curso es sin duda alguna el acontecimiento de resultados más profundos en todos los aspectos cotidianos de las personas. Factores tales como innovaciones científicas y tecnológicas, compromisos políticos y transformaciones sociales, asociadas al encaminamiento natural de la interconexión de países y pueblos, mediante el derrumbe de las barreras geográficas y legales al libre tránsito de bienes y servicios ha venido provocando discusiones acaloradas en todas las naciones.

A pesar de toda esa sorprendente transformación, existe, sin embargo, una clara separación entre los intereses de las grandes corporaciones que buscan la eliminación de todo impedimento a la libre circulación del capital, y el interés de los Estados, que tiene en la defensa de la nacionalidad el más expresivo sentimiento de la población. El resultado de todo ese esfuerzo es la formación de bloques, cada cual constituido por un conjunto de países geográficamente próximo o culturalmente unido.

El MERCOSUR, formado por la voluntad política de sus Estados Parte, busca un mayor grado de integración con vistas a transformarse en un verdadero Mercado Común, ocasión en la que además de la libre circulación de bienes y de la negociación de tarifas aduaneras con otros países, proporcionará la libre circulación de personas, servicios y capitales. En este sentido, la armonización de las normativas aplicadas al sector postal se reviste de importancia fundamental, en la medida en que facilita el intercambio de informaciones, documentos y mercaderías entre los individuos y organizaciones.

Para que se alcance un nivel uniforme en la prestación de los servicios postales en el ámbito del MERCOSUR, es imprescindible que, como mínimo, se busque la homogeneización de los siguientes puntos:

- **Servicio Postal Universal** - definir una canasta básica de servicios que deberán componer el Servicio Postal Universal y garantizar su prestación a todos los ciudadanos en todo el territorio de la Región, asegurando las condiciones necesarias para su acceso físico y económico, así como los padrones de calidad a ser cumplidos.
- **Liberalización** – buscar la progresiva liberalización del mercado, procurando favorecer el ingreso de nuevos operadores y la consecuente ampliación del nivel de empleo en el sector como un todo.
- **Competencia** - incentivar la competencia en el mercado como forma de ampliar la oferta de productos y servicios colocados a disposición de la sociedad.
- **Regulación vs Operación** - establecer la separación entre las funciones de regulación y operación, definiendo criterios para la actuación de los diversos agentes del sector. Para ello, se deben especificar las atribuciones de los operadores públicos y privados, así como asegurar que los órganos reguladores



ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS POSTALES EN LA REGION DEL MERCOSUR



sean caracterizados por la independencia política y administrativa y autonomía financiera.

- **Calidad** - especificar metas de calidad que satisfagan las expectativas de los diversos segmentos del mercado.
- **Integración Regional** - armonizar las normas técnicas con el objetivo de mejorar la interconexión de las redes postales.
- **Tarifas** – desarrollar una metodología para la identificación de los costos de las operaciones permitiendo la fijación de las tarifas con bases científicas, de modo de garantizar la prestación de los servicios a un precio justo.
- **Tecnología** - asegurar la realización de las inversiones necesarias en el sector para la modernización no sólo de la infraestructura operativa, con el objetivo de aumentar la productividad, sino también para el perfeccionamiento y el desarrollo de nuevos servicios para los usuarios.
- **Relación MERCOSUR - OMC** – mantener la unidad del bloque MERCOSUR en el encaminamiento de posiciones y en las discusiones de temas afectados al sector postal en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio – OMC y otros organismos similares.

* * * *

X - LOS DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR POSTAL

1. *Introducción*

Estamos abordando, en este Capítulo, los diversos aspectos relacionados con el futuro del sector postal, inicialmente, por medio de una perspectiva, a nivel mundial, de algunas constataciones importante y del registro de eventos significativos para la identificación de las tendencias que están siguiendo los países o bloques económicos que tienen mayor representatividad, cuando se trata de actividad postal o de negocios de correos.

Los tópicos desarrollados tratan de las macrotendencias, incluyendo el origen de las transformaciones o cambios, el proceso de liberalización del sector, una nueva economía, y la protección ambiental. En el ítem implicaciones en el sector postal, se produce una analogía entre el telégrafo y la Internet, pasando por el futuro promisorio, la solución para la reforma y llegando a la tecnología como aliada.

También son abordadas las cuestiones relacionadas a la intención y a la distribución postal, en un análisis resumido de la situación de cada uno de los países miembros. Por último, se realiza una explicación sobre las diversas maneras en las que se organizaron las administraciones postales, así como el ambiente postal existente en cada uno de esos países.

2. *Las Macrotendencias*

Con la caída de las fronteras geocomerciales determinada por la globalización económica, se vislumbra en el horizonte un escenario completamente nuevo. En un mundo en el que, con frecuencia, productor y consumidor se revelan geográficamente distantes, los correos están asumiendo el papel de infraestructura, importante para una serie de transacciones comerciales. El sector postal fue redescubierto como un gran negocio, que tanto el Estado como la iniciativa privada quieren explorar.

Independientemente del surgimiento o de la evolución de nuevas tecnologías de comunicación, los segmentos de correspondencia y encomiendas crecerán respectivamente 2,5% y 5%, prevé el estudio "Correos 2005", realizado por el Banco Mundial y por la UPU.

La competencia en el mercado postal con la participación creciente de operadores privados es hoy una tendencia mundial. La convivencia de capitales públicos y privados no debe limitarse a confrontar, sino también a la combinación de esfuerzos.

En varios países europeos los servicios postales públicos han celebrado acuerdos de asociación con una iniciativa privada para explotar negocios específicos. Holanda abrió el capital de sus correos para inversores, mientras que Francia realiza *joint venture* con operadores particulares. Algunos países de América Latina procederán a la apertura de la participación de la iniciativa privada en el

sector postal, con el cobro, o no, de tasas de explotación a los respectivos gobiernos.

La política de expansión ha llevado a diversas empresas a ampliar el horizonte de sus negocios. Ese fenómeno puede ser claramente identificado en Europa.

El correo alemán, el Deutsche Post AG, administra hoy el mayor servicio de encomiendas del continente, un puesto conquistado por medio de adquisiciones de empresas menores, acuerdos de participación accionaria y asociaciones cooperativas.

Los británicos han enfocado su expansión doméstica e internacional en el sector de las encomiendas y en el crecimiento del mercado de ventas a distancia.

Al mismo tiempo que apuntan a la competencia internacional, los franceses aspiran hacer de su correo, La Poste, un servicio público de referencia.

El TNT Post Group, correo de Holanda, tienen un objetivo definido: la expansión internacional, primero, en Francia y Escandinavia y, en una segunda etapa, en los mercados asiáticos y en los Estados Unidos.

Hacia finales del 2002, el plan estratégico del Servicio Postal de los Estados Unidos – USPS, correo norteamericano, previó un embate legal. Se consideraba coartado por la legislación federal y pidió cambios; quiere tener más libertades para fijar tarifas y ofrecer nuevos servicios. La organización alega que la ley actual le impide llevar al consumidor productos y servicios con precios y características similares a las ofertas de la competencia.

En lo que atañe a los clientes de los servicios postales, se verifica la existencia de una fuerte demanda por los servicios de valor agregado, mediante el uso de tecnologías que posibiliten el seguimiento de los envíos postales, desde la imposición hasta la entrega final al destinatario, el *track & tracing*, incluyendo conexiones entre sus sistemas y los controles informatizados de los operadores.

- ***El origen de los cambios***

El actual fenómeno reformista a escala mundial tiene raíces en la década de 1970. En la época, la actividad postal de todos los países era estructurada en un modelo gerenciado directa o indirectamente por el Estado, que prestaba el servicio a la sociedad amparado por el régimen de monopolio. Tal situación había generado un ambiente de absoluta estabilidad mercadológica y tecnológica; sin competencia y con una clientela cautiva asegurada por ley, los correos se detuvieron en el tiempo mientras el mundo evolucionaba.

En diversos lugares, la actuación de los correos derivó en una caída de la calidad en la atención de la población. Comenzaron a surgir entonces empresas privadas de courier, para transporte de documento y mercaderías, ofreciendo la tan ansiada calidad por lo menos en el segmento de los servicios más sofisticados.

Presionadas, esas administraciones postales pidieron así más autonomía para actuar en el mercado con las mismas herramientas de la competencia. La cuestión terminó resolviéndose parcialmente con algunos cambios en los estatutos de esas empresas públicas.

En la década de los 80, una segunda ola de cambios alcanzó el ámbito comercial. Preocupados con la pérdida de clientes en manos de operadores privados, algunos servicios postales adoptaron los lineamientos del marketing moderno y pasaron a enfocar sus acciones hacia el consumidor.

Así, como en un movimiento generalizado, las empresas públicas del sector comenzaron a organizarse en unidades de negocios, a administrar sociedades y a arriesgarse en mercados extranjeros.

A partir de la caída del Muro de Berlín, en 1989, el mundo se organizó en bloques económicos fuertes. Era el inicio de la globalización económica. Con la formación de la Unión Europea, algunos correos de alcance local vieron la oportunidad de expandirse para los mercados vecinos. Surgió el movimiento por la desregulación del mercado entre los Estados Parte, con inevitables reflejos en otras partes del mundo, hasta en el Servicio Postal de los Estados Unidos, que también discute la apertura del sector.

A fines de la década de los 80, mientras comenzaba la derrota del comunismo, se rediseñaba el mapa económico mundial, la popularidad del fax y de Internet configuró una auténtica revolución tecnológica en las comunicaciones. Supuestamente, los nuevos medios electrónicos representaban la amenaza de Obsolescencia de la correspondencia convencional, y por tanto, el fin de la actividad postal. De hecho, según la publicación "Correos 2005", en la media internacional, el 17% de las cartas convencionales serán sustituidas por la comunicación por medios electrónicos.

El comercio electrónico dio lugar a lo que se podría llamar "el mayor supermercado del mundo". Los consumidores *on line* poseen un inmenso mercado para escoger lo que necesitan y los proveedores de acceso a Internet pueden ofrecer sus productos a una vasta cantidad de compradores potenciales.

Como datos reveladores de esa tendencia, podemos señalar que el número de buzones de correo electrónico en el mundo alcanzaba en 1999 la cifra de 315 millones, previéndose que hasta el 2004 ese número se duplicaría. También, en ese período, se estimó que la cantidad de mensajes electrónicos enviados diariamente pasaría de 5 billones para, aproximadamente, 25 billones.

Es importante aclarar que, aunque gran parte de esos mensajes no serían necesariamente realizados por el correo físico tradicional, sin embargo no deja de ser asombrosa la gran capacidad de evolución que presenta el correo electrónico en el futuro próximo.

Así, lo que en un principio podría parecer una amenaza, terminó generando excelentes oportunidades de negocios. Las ventas de productos por

Internet, el comercio electrónico, surge como una oportunidad de crecimiento exponencial para los correos de todo el mundo por un motivo simple: el *e-commerce* vende, pero no entrega. Ventaja para el sector postal, que comienza a experimentar un sustancial incremento de demanda en el tráfico de encomiendas.

Un estudio reciente de la International Post Corporation – IPC, organización formada por: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, con el objetivo de apoyar el desarrollo de los servicios postales internacionales, reveló algunos ejemplos de cómo los cambios tecnológicos vienen afectando el mercado postal internacional.

Por un lado, el segmento de cartas internacionales de los países integrantes de la IPC, con ingresos totales de US\$ 11,2 billones en 1997, que preveía una expansión de la tasa de, un máximo de 1% al año, índice considerado modesto y que está directamente relacionado con la masificación de los medios electrónicos de comunicación. Por otro lado, el correo híbrido y el correo híbrido reverso, que consiste en la transmisión electrónica del texto por Internet para su posterior impresión, encaminamiento y entrega física y también el proceso inverso, o sea, recepción de material impreso, conversión a medio magnético y transmisión, se revela como altamente promisorio, pues, aún tratándose de un producto doméstico, existen previsiones para su expansión más allá de fronteras.

Una investigación de la International Data Post – IDP, organización empresarial internacional, con sede en Copenhague, Dinamarca, proveedora de soluciones y servicios profesionales de correo híbrido y mensajes electrónicos para las empresas y usuarios de los servicios de comunicación, apuntaba a que cerca del 70% de la correspondencia de todo el planeta se genera por procesos informatizados, señal indicativa de buenas posibilidades de expansión para el correo híbrido.

Se estima que esa modalidad de negocio crezca a una tasa global de 30% al año en la próxima década.

Estudios que se están realizando en el ámbito de la Unión Postal Universal – UPU, dirigidos a la construcción de nuevos escenarios mundiales para el desarrollo del sector, delinearon las megatendencias que influyen el ambiente postal, como vemos a continuación:

- **Globalización económica** – en la décima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD-, realizada en Bangkok, en febrero de 2000, se ratificó la constatación que los efectos del proceso de globalización que se dan en el mercado han provocado una fuerte inestabilidad en la economía mundial y aumento en las asimetrías entre las naciones. Tres fuentes de desigualdad y vulnerabilidad fueron objeto de particular análisis durante la Conferencia:

- La primera habla en relación con la contraposición entre la volatilidad de los voluminosos flujos financieros internacionales y la disciplina fiscal impuesta a los gobiernos, perjudicando el desarrollo sustentable;

- La segunda habla con respecto de las asimetrías a que los países en desarrollo son expuestos en el sistema comercial; y

- Finalmente, algunos países más pobres también lidian con la carga de su deuda externa. La integración de las economías, vía comercio, flujos financieros, intercambio de tecnología e información y de movimiento de personas, no parece ser tan inexorable como se afirmaba. Lo que se cuestionó fue si realmente un proceso rápido de liberalización, desregulación y privatización desencadenarían el tipo de crecimiento necesario para encarar los problemas subyacentes a la pobreza y al subdesarrollo. Se constató que el consenso alrededor de los efectos benéficos de la globalización sufrió una fisura que ciertamente se reflejará razonablemente en los análisis al respecto de los estudios de escenarios.

- **Privatización, liberalización, competencia y cooperación** – las privatizaciones en el sector postal son aún bastante incipientes, contemplando pocas empresas cuyos calendarios hayan sido aprobados por los respectivos controladores. La liberación de los mercados postales presentan una agenda en constante transformación, ya sea avanzando en dirección a los intereses de los operadores privados o marchando rumbo a posiciones de movimientos contrarios. Los defensores más ardorosos de libre mercado ponderan que sin la liberalización no sería posible mejorar los servicios postales en términos de calidad, precios y, sobre todo, libertad de elección de los clientes. Los desarrollos tecnológicos en curso colocarían en jaque los dispositivos que sustentan a la manutención de los monopolios postales.

- **Nueva economía** – es un concepto asociado a un nuevo paradigma de transformación económica, con una dinámica propia de creación de riquezas, en la que la producción física de bienes es sustituida por la aplicación intensiva de información y conocimiento.

La aplicación de conocimiento está regida por una regla básica: cuanto más se aplica más aumenta. Este principio hace de la Nueva Economía un mecanismo activo y abierto, verdaderamente revolucionario, con efectos multiplicadores sobre los negocios de la “vieja economía” rebautizada por algunos, en razón de una fuerte incorporación de conocimiento, de “nueva vieja economía”.

Uno de los más significativos resultados de esta transformación radical tal vez sea el florecimiento explosivo de Internet como uno de los canales más importantes de distribución de bienes y mercaderías. Paralelamente, a la Nueva Economía se asocian hechos como ganancias de productividad y decrecimiento en los costos marginales de producción de las empresas.

Todo ese proceso apareja profundos cambios en las estructuras industriales, en los flujos de mercaderías y servicios, segmentación de clientes, comportamiento de los consumidores y en el mercado de trabajo en general.

Concretamente, todos los cambios en curso significan que el mundo parece gravitar en torno de la tecnología de la información, computadoras, procesamiento de datos y de Internet.

- **Protección ambiental** – es una tendencia emergente que trasciende la dimensión meramente económica y presenta un componente sociológico. El sector postal, con su compromiso histórico ante las demandas de las sociedades, posee una gran responsabilidad en presentar políticas consistentes sobre cuestiones ecológicas, además de iniciativas que reflejen su disposición en combatir los efectos negativos de sus negocios sobre el medio ambiente. En los próximos años, ciertamente el sector postal será blanco de evaluaciones sobre el impacto que su actuación genera sobre el medio ambiente y sobretodo podrá ser convocado a dar respuestas sobre cuestiones relativas a la polución, uso de materiales alternativos y reducción de los niveles de ruidos.

3. Las Implicaciones en el Sector Postal – Status quo o Reforma

Entender el actual ambiente postal es muy importante, teniendo en vista el desafío que nos aguarda en la medida que nos preparamos para tomar las decisiones que deberán guiar los servicios postales en los próximos años.

El destino de los correos viene siendo discutido hace mucho. En diversas ocasiones, se alegó que los correos no tenían futuro y que el advenimiento de nuevas tecnologías tornaba sus perspectivas muy oscuras.

Se debe admitir que, con el paso de los años, los desafíos de los correos en muchas áreas han sido, y continúan siendo, muy grandes. Sin embargo, al contrario de lo que pensaban algunas personas, los servicios postales no desaparecieron. En realidad, las nuevas formas de comunicación les abrieron nuevos horizontes, posibilitando la expansión de productos.

Algunas administraciones postales se están reorganizando como corporaciones postales autónomas, aún pertenecientes al Estado, pero con la capacidad de iniciar la implementación de las medidas necesarias para la prestación de un servicio con características más comerciales.

El destino de los correos ha sido objeto de estudios por varias organizaciones involucradas con la temática postal, lo que contribuyó mucho para el cambio de comportamiento.

En síntesis, si los operadores públicos se hubiesen quedado inmóviles, sus posibilidades de éxito serían nulas.

- **Del telégrafo a Internet**

A mediados del siglo 19, cuando se implementó el sistema de telégrafos en varios países europeos, los “pesimistas” profetizaron el fin de los correos. Los

mismos argumentos se usaron recientemente, en ocasión del nacimiento de Internet. Sin embargo, los correos siguen bien – porque supieron procesar cambios significativos.

Los correos que operaban en mercados controlados y protegidos fueron avasallados por una nueva corriente global en las comunicaciones, que aceleró intercambios y abrió fronteras. Las relaciones entre las propias organizaciones postales y con el público en general cambiaron radicalmente. El antiguo “usuario” se transformó en “cliente”, y ganó protagonismo en la relación “costo/beneficio”, con la clientela volviéndose cada vez más exigente. No bastaba ya con mantener a los clientes, se tornó vital conquistarlos.

Los operadores públicos entendieron ese desafío, que fue asumido con madurez por la mayoría de las administraciones. La transición a ese nuevo ángulo del negocio postal no fue fácil. Todo ese cambio estaba ligado a la reforma postal, o sea, a la habilidad de los servicios postales en prepararse para enfrentar nuevos desafíos.

Crear una concientización en esa área fue complicado: la mayoría de los servicios postales nacionales estaban bajo los auspicios del Estado, y la reforma postal exigía cambios en la legislación. Llegar a un consenso nacional en cuestiones de cambios reglamentarios es difícil para cualquier país, más aún considerando que la modernización ocurrió rápidamente.

Eso no significa que todas las corporaciones ya den ganancias, pero el hecho refleja un cambio vital de punto de vista. Combinándose con una acción concreta sobre la productividad y con decisiones correctas, el gesto puede ayudar a los correos a tornarse en empresas altamente lucrativas.

- **Flexibilidad**

Flexibilidad tal vez sea la palabra clave en ese proceso de cambios. El Banco Mundial, con el cual la UPU y las uniones restringidas cooperan ayudando en la modernización de países en desarrollo, pidió mayor flexibilidad a los involucrados en las actividades postales – gobiernos, administraciones y trabajadores. Esa flexibilidad se destina a crear un clima positivo y tranquilo para los cambios, que siempre deben satisfacer a todos los sectores involucrados.

Es preciso, también, definir claramente el curso de acción. Hasta hace poco tiempo, varios servicios postales no tenían ni siquiera planes estratégicos, lo que dificultaba la definición de metas de desarrollo. Ese componente hoy es fundamental para asegurar que organismos de financiamiento y gobiernos apoyen la reforma postal.

En América Latina, por ejemplo, casi todos los países de la región tienen ahora su propio plan estratégico. Los efectos positivos de eso incluyen negociaciones más fáciles con organismos regionales e internacionales de financiamiento y también con el propio gobierno, que ve la nueva

orientación de los correos como una buena oportunidad para realizar actividades positivas que guarden relación con los planes nacionales de desarrollo.

- **Dinamismo**

Los cambios ocurridos en el plano internacional también llevarán a los correos a tomar importantes decisiones sobre su modelo de reforma. Aquí, el hecho más importante es que los correos no son lo suficientemente eficientes e invariablemente requieren de la autonomía necesaria, así como la flexibilidad comercial y financiera, para tomar decisiones relativas a sus negocios.

La importancia de la reforma deriva de un abordaje dinámico, no únicamente enfocado en los aspectos legales de su organización. No vale la pena discutir si un *status* legal es mejor que otro. Independientemente del modelo adoptado por una organización postal en particular, la idea es garantizar servicios de alta calidad, que consigan cubrir el territorio nacional con precios accesibles a toda la población.

El camino a seguir no es fácil, pero el desarrollo postal ya obtenido en América Latina y el Caribe, en los últimos años, mediante la creación de nuevos servicios para el cliente, el esbozo de planes estratégicos de desarrollo, las negociaciones con organismos de financiamiento y las medidas concretas de reforma, son apenas algunos de los aspectos positivos observados y que honran el ímpetu y la iniciativa característica de la región.

Son inmensos los desafíos e implican una adecuación a un nuevo ambiente, cuyo paradigma está dirigido a la plena atención de las necesidades de los clientes, en todos los niveles.

El gran cliente seguramente está buscando servicios diferenciados, con precios razonables y calidad definida. El ciudadano común, a su vez, clama por el derecho universal de utilizar los servicios postales sin tener que desplazarse mucho para esto, también con calidad y tarifas accesibles. Ya el gobierno, requiere un mayor grado de eficiencia del operador público.

Los países miembros del MERCOSUR, atentos a ese ambiente, procedieron o están procediendo a los cambios de sus marcos regulatorios, lo que deberá facilitar el proceso de integración de la Región.

- **Tecnología Como Aliada**

En la competencia por un espacio en el mercado, los correos detentan una serie de ventajas, como la cobertura universal, una fuerza de trabajo especializada y bases operativas en lugares estratégicos. Es fundamental, sin embargo, que se mantenga a la par de los progresos tecnológicos. Muchos correos mostraron como la tecnología puede servir para la creación de nuevos productos postales y la prestación de servicios de mayor calidad, así como la reducción de los costos operativos. El progreso tecnológico, asimismo, necesita ser absorbido por todos los países miembros de la UPU, especialmente las naciones en desarrollo.

El crecimiento del mercado de comunicaciones también viene forzando a los correos a ir más allá de su negocio principal. Los servicios postales deben diversificar sus actividades para aumentar el abanico de opciones disponibles a los clientes. Ya están en el mercado productos postales híbridos, que combinan los medios de transmisión electrónica con la distribución física, y los servicios de certificación digital de direcciones de correos electrónicos, actualmente usados con éxito por algunos correos.

Otro aspecto a considerarse en el campo de avance tecnológico es el del advenimiento de la comunicación y del comercio electrónico.

Considerándose que una de las características principales de la comunicación electrónica es la posibilidad de transmitirla velozmente, de un punto a otro del planeta, se comprueba que las distancias entre los prestadores de servicios y sus potenciales clientes se ven minimizadas por las nuevas tecnologías. El desafío que se tiene por delante es saber que manera influirán esos avances en el sector postal.

A pesar de que se pueda ver como amenaza para los correos esa nueva forma de comunicación, pudiendo resultar en una reducción del tráfico postal, son exactamente ellos, los correos, los que se encuentran en la posición más favorable para solucionar algunos problemas que ese nuevo medio enfrenta: la falta de confianza que los consumidores tienen acerca de la efectiva seguridad en el envío de sus mensajes electrónicos.

Uno de los principales motivos por el cual las personas dejan de efectuar transacciones comerciales por medios electrónicos, como Internet, es que desconfían de la seguridad y de la privacidad de este recurso. Estos dos requisitos son esenciales para una mayor expansión del comercio electrónico.

Aún cuando existan medidas de seguridad tales como las certificaciones digitales y las firmas digitales, se necesitan organizaciones confiables que monitoreen la validez y al mismo tiempo garanticen su integridad. Los correos como instituciones que ya ganaron su confiabilidad frente a la sociedad aliada a la capacidad organizacional de adaptación a los cambios, detentan todas las condiciones para actuar, también, como entidades certificadoras.

3.1 Particularidades de la Reforma en la Región del MERCOSUR

En la región del MERCOSUR, la situación no escapa a la realidad de lo que acontece en América Latina. Problemas estructurales de tipo político, económico, social y cultural inciden necesariamente en el desarrollo socio-económico del país, incluyendo el mercado postal. Sin embargo, las particularidades de cada uno de los Estados Partes hacen que la necesidad de reforma del sector postal adquiera diversos matices en virtud de las características de su mercado postal.

- **Argentina**

En Argentina, la reforma ha pasado por diversas etapas, destacándose las siguientes:

- 1992: el Correo Oficial dispuso su constitución como una sociedad anónima con un régimen jurídico de derecho privado y su separación del organismo a cargo de la regulación;

- 1993: supresión del monopolio postal y liberalización de la actividad;

- 1997: se otorga la concesión del Correo Oficial al Correo Argentino S.A.;

- 2003: se rescinde, por incumplimientos por parte del Concesionario, el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y Correo Argentino S.A. El Estado Argentino retoma el control del Correo Oficial; y

- 2004: se constituye el Correo Oficial de la República Argentina S.A. bajo la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En cuanto a la situación actual del mercado postal argentino y la necesidad de reforma, diremos que la regulación postal vigente en este país no cuenta aún con una norma legal básica que pueda ser considerada un marco de regulación integral de la actividad y por allí pasa su principal desafío.

La inexistencia de una norma de estas características ha condicionado sustancialmente la evolución del mercado postal en la Argentina, estableciendo distorsiones o consecuencias disvaliosas que a la fecha aún resta corregir.

Por otra parte, la autoridad regulatoria y de control viene realizando una necesaria tarea de verificación de las reales estructuras aplicadas al servicio y normalización de los servicios básicos, herramientas imprescindibles para un adecuado control y una genuina competencia en el mercado.

El referido entorno de desregulación en estos tópicos se traslada a la consideración del servicio universal. En el proceso de reformas iniciado en 1993, el servicio postal universal no ha sido, en realidad, considerado como una prioridad sino como un elemento secundario de un proceso de liberalización.

Este y los tópicos antes mencionados están actualmente siendo considerados por los organismos competentes bajo los lineamientos políticos de la actual Administración.

- **Brasil**

La reformulación de la política para el sector postal brasileiro, que integra el programa Gestión de la Política de Comunicaciones del Ministerio de Comunicaciones, tiene como producto final esperado la reformulación del actual marco regulatorio postal do país.

Los objetivos de esa reformulación están relacionados con la mejora de la calidad y la expansión de la prestación de los servicios postales a la sociedad brasilera, reformulando la reglamentación del sector, sus políticas y directrices, a fin de adecuarlas a las necesidades de los diversos segmentos sociales, aumentar el grado satisfacción de la población, promoviendo la inclusión postal y la reducción de desigualdades.

La implementación de esa acción requiere, fundamentalmente, el tratamiento del Proyecto de Ley N° 1.491/99, que se encuentra en el Congreso Nacional, destinado a perfeccionar el marco regulatorio actual, estableciendo condiciones para la fijación de nuevas políticas y directrices para el sector, además de un moderno sistema nacional de correos en el País.

Las actividades desarrolladas a partir del año 1997, en aras del establecimiento de un nuevo marco regulatorio en Brasil, se resumen de la siguiente manera:

- en diciembre de 1997, el Ministerio de las Comunicaciones, por medio de la Resolución N.º 778/97, creó el Programa de la Reforma Estructural del Sector Postal Brasileiro con el propósito de proponer un nuevo modelo regulatorio para el Sector;

- la Exposición de Motivos Interministerial N° 89/MC/MF/MOG, del 30 de junio de 1999, envió a la Presidencia de la República el anteproyecto de ley para el sector, abarcando los siguientes elementos:

- el ámbito del sistema nacional de correos;
- los servicios de correo: postal, parapostal y de interés social;
- el régimen de explotación de esos servicios por operadores, público y/o privados;

- los servicios postales universales y los exclusivos;
- la creación del órgano regulador específico para el sector;
- la reestructuración de la Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos

- ECT; y

- la institucionalización de la reglamentación y la fiscalización de los servicios de correos, así como el incentivo de la competencia entre operadores;

- el Comunicado N.º 920 de 1999, del Poder Ejecutivo, encaminó al Congreso Nacional el referido anteproyecto, que fue transformado en Proyecto de ley denominado PL N.º 1.491/99;

- el Proyecto de ley N.º 1.491/99 se tramitó en la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática – CCTCI, donde recibió un Sustitutivo aprobado en esa Comisión, y en la Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público - CTASP, ocasión en la que también fue presentada otra propuesta sustitutiva, aunque no votada;

- en la actual legislatura, la última acción relativa al PL N.º 1.491/99 en la Cámara de los Diputados fue la designación de nuevo Relator, el 26 de febrero de

2003; y

- el 22 de octubre de 2003, la Presidencia de la República envió al Congreso Nacional, el Comunicado N° 558, solicitando la retirada del Proyecto de ley N.º 1.491/99, por no vislumbrar la continuidad de un proyecto que se tramitara por cuatro años y que ciertamente estaría desactualizado.

Luego de la reevaluación del asunto y en consonancia con las nuevas políticas gubernamentales y objetivos sectoriales, se estimó presentar a la Presidencia de la República, en 2005, un pedido para la anulación de la retirada del PL N.º 1.491/99 del Congreso, para dar continuidad a la tramitación del Sustitutivo, a partir del punto donde se había detenido, con propuestas de perfeccionamiento del texto.

En virtud de lo expuesto, la implementación de la reformulación de la política para el sector postal brasileiro fue postergada, con la expectativa de que durante el próximo período legislativo la tramitación del Proyecto de ley sea retomada de forma de obtenerse en el menor tiempo posible la promulgación de la nueva ley, creándose con el marco regulador adecuado las condiciones para el crecimiento y desarrollo del sector y el consecuente beneficio para la sociedad.

- **Paraguay**

- **“PIDEP” - Herramienta escogida para la Reforma Postal**

Paraguay no cuenta con un sector postal organizado, no cuenta con una Política Postal definida y tampoco dispone una legislación para el sector. Sin embargo, este acentuado déficit, paradójicamente, se puede considerar una de las ventajas para diseñar y llevar adelante una estrategia de desarrollo para el sector.

Con el patrocinio de la Unión Postal Universal (UPU) se llevó adelante la tarea de elaborar un Plan Integral para la Reforma y el Desarrollo Postal (PIDEP), en el cual se involucran a los actores responsables del cumplimiento de las obligaciones fijadas por las Actas de la Unión, es decir, Gobierno, Regulador, Operador Oficial del Servicio Postal Universal y al mismo tiempo a los demás actores del Sector Postal.

El PIDEP tiene como objetivo dotar al Paraguay de un instrumento de planificación que le permitan entre otras cosas:

- Que el país disponga de un plan director para la reforma postal, que facilite una clara definición de las etapas que deben seguirse para la aplicación de la reforma.
- Contar con un plan de acción con medidas a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo postal.
- Definir prioridades para canalizar adecuadamente las acciones internas y externas en materia de reforma.

- Contar con un documento fundamentado que pueda servir de base para la negociación eventual con organismos internos y/o externos que tengan la posibilidad de financiar la reforma y el desarrollo del sector postal.

Del 30 de enero al 11 de febrero de 2005, se realizaron en Asunción los trabajos de elaboración del PIDEP - PARAGUAY con la presencia representantes del Consejo Regional de la UPU para América Latina y el Caribe, junto a un Equipo de Trabajo Interinstitucional conformado por funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la Secretaria Técnica de Planificación y la Dirección de Correos.

El PIDEP PARAGUAY fue presentado y entregado oficialmente al Gobierno Nacional el 10 de marzo de 2005, en una ceremonia realizada en Asunción, con la presencia del Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, la Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaria Técnica de Planificación, un representante de la Vicepresidencia de la República, autoridades de la UPU y representantes de Correos de otros países. Paraguay se constituyó en el primer país en el mundo en contar con un PIDEP como instrumento guía para la reforma postal.

Se pueden puntualizar algunos de los siguientes objetivos básicos de la Reforma Postal en el Paraguay:

Garantizar la prestación del Servicio Postal Universal eficaz en el país, conforme al compromiso asumido en el Convenio Postal Universal vigente, suscrito, aprobado por la Ley 2595/05.

- Mejorar la calidad del servicio postal en general para que pueda constituirse en un factor de desarrollo para los ciudadanos del país.
- Garantizar la autonomía y la viabilidad financiera sostenible del Operador Público.
- Reglamentar el mercado postal para garantizar una competencia equitativa.
- Estimular y contribuir al crecimiento de todo el sector postal nacional, para lograr su mejor funcionamiento y posibilitar una mayor contribución económica al país.

Actualmente se encuentra en ejecución las dos primeras etapas previas al desarrollo las tareas señaladas en el PIDEP, a través de una Cooperación Técnica del Gobierno de la República Federativa del Brasil.

- **Uruguay**

La reforma en Uruguay comienza a gestarse por el año 1996 cuando la Ley 16.796 de 5 de enero de 1996 dispuso que la antigua Dirección Nacional de Correos, -dependiente hasta entonces de diversos Ministerios, en forma alternada-, pasara a constituirse como un servicio descentralizado de naturaleza comercial. Ese fue el primer paso que se dio para un cambio definitivo en el sector. Esta Ley dotó al Correo de un estatus jurídico que hasta entonces no tenía, permitiéndole

posicionarse de mejor forma para competir en el mercado. Ello sumado a una mayor autonomía financiera, constituyeron la piedra fundamental para varios de los cambios que se darían a futuro.

Hasta ese momento la Administración Nacional de Correos, era juez y parte en el sector postal del país, pudiendo controlar y sancionar a los operadores privados, si bien no se concedían nuevos permisos para operar, en virtud que el registro se encontraba cerrado por una Resolución de la entonces Dirección Nacional de Correos.

En 2001 ocurre otro hecho de gran significación en el país al sancionarse la Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001, que crea la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones –URSEC-, la que tendrá competencia en lo que hace a regulación de los servicios de telecomunicaciones y de comunicaciones postales.

Aún así, se vio que la sola creación del Órgano Regulador, no es suficiente para que el mercado se ordene y funcione adecuadamente. En ese contexto y con el involucramiento de todas las autoridades nacionales, Ministerios de Tutela (Educación y Cultura), de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Administración Nacional de Correos y Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, se decidió poner en marcha un PIDEP en el país.

Este Plan de Desarrollo del Sector Postal en Uruguay se realizará con el apoyo de la Unión Postal Universal y de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, con el objetivo de colocar al sector en la mira de varios de los principales tomadores de decisión del país.

Asimismo el 23 de diciembre de 2005 se sanciona la Ley 17.930 que define tanto el Servicio Postal Universal y su contenido, como su financiamiento a través de la creación de una tasa de Servicio Postal Universal, que deberán abonar todos quienes realicen comunicaciones postales, (artículos 77 a 79 de la mencionada Ley)

Uno de los objetivos que se esperan lograr, luego de la realización del PIDEP en Uruguay, es concretar la promulgación de una Ley postal para el sector, surgida luego de un exhaustivo estudio de mercado, que muestre las particularidades de la actividad en el país.

3.2 Materias y Campos de Acción de la Reforma Postal ¹

Las particularidades del sector postal hacen imprescindible la consideración y el análisis de una serie de elementos que, tratados de manera coordinada, posibilitan la implementación de una reforma con probabilidades de éxito y sostenible en el tiempo.

Entre esos elementos, encontramos los siguientes:

¹ Fuente: Guía Reforma Postal para América Latina – UPU/UPAEP- Diciembre de 2003

- El marco legal del sector Constituye la norma o el conjunto de normas que le atribuyen al sector postal el encuadre jurídico-institucional para su correcto funcionamiento. Puede ser variado en jerarquías, amplitud y detalles. En cuanto a las jerarquías, las de rango superior disponen sobre cuestiones fundamentales, de principio, y su vigencia es indeterminada (Ej. Constitución, Leyes); mientras que las de inferior rango (Ej. Decretos y Reglamentos) tienden a ser de naturaleza operativa y a actualizarse con periodicidad.

Dicho marco deberá contemplar aspectos mínimos y elementales, entre otros, los siguientes:

- Definición de conceptos
- Identificación de los actores del sector postal
- Alcance y financiamiento del Servicio Postal Universal
- El rol del Estado en cuanto a generador de políticas públicas y garante de la actividad y su desarrollo
 - La separación de las funciones de regulador y operador
 - Definición y establecimiento de políticas y estándares de calidad;
 - Régimen de responsabilidades; y
 - Relacionamiento Internacional.
- El desarrollo de la función reguladora. Una vez determinado el marco regulatorio, surge la necesidad del establecimiento de una función reguladora.

Dicha función de regulación y control asume el doble rol, primero, de garantía de ejecución y consolidación de la propia reforma y, segundo, como entidad de control del cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

Las tendencias cada vez más marcadas que presenta el escenario postal, como la creciente liberalización, las nuevas tecnologías y la presencia de numerosos operadores, hacen del regulador un actor esencial para la integración, consistencia y desarrollo del sector, incluyendo la defensa de los intereses del ciudadano usuario.

Por otro lado, una adecuada estructuración de un organismo de control y regulación no depende únicamente de la estructura física y económica que se le otorgue, sino también de la calidad y disponibilidad de la información que se cuente para control. Sin información completa y de calidad la actividad de control tiende a ser burocrática e ineficaz.

Otros elementos a tener en cuenta para un organismo de control y regulación son los siguientes:

- suficiente autonomía e independencia organizativa y económica;
- autoridad política para adoptar las decisiones macro que resulten imprescindibles;
- selección de recursos humanos con perfil técnico y profesional; y
- clara definición de sus funciones y facultades por parte del marco regulatorio.

- La prestación del Servicio Postal Universal. Uno de los principales objetivos de la reforma es el desarrollo del servicio postal universal, generalizando su accesibilidad a una mayor parte de la población, así como diversificando y mejorando los servicios contenidos en él, en virtud de las necesidades de cada Estado.

Directamente vinculado a la prestación del servicio postal universal, tenemos al operador responsable de dicha prestación. El desarrollo del operador del SPU debe contemplar aspectos normativos, comerciales, organizativos, tecnológicos y de financiamiento para hacer frente a los grandes desafíos que enfrenta, tales como la competencia y la satisfacción del usuario. Cada uno de estos aspectos puede conllevar una reforma.

4. La Entrega Domiciliaria

En este tópico, abordaremos la situación en que se encuentra la prestación de los servicios de entrega postal en cada Estado Parte, así como las soluciones adoptadas para la adecuada atención a la población, en lo que se refiere a los servicios de distribución en el domicilio:

- **Argentina**

Actualmente, la entrega de cada producto postal se realiza de acuerdo con la descripción que hacen de los mismos los operadores postales, cuando se inscriben en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales. El Correo Oficial lo hace en su propio Manual de Productos, que se presenta a la autoridad de control competente.

Según la Estadística de Servicios Postales de la UPU, de 2005, Argentina presenta una tasa del 93% de la población con entrega domiciliaria, el 4% con entrega interna, mediante el retiro de correspondencia en establecimientos postales, y el 3% de la población, 1,11 millones de habitantes, sin entrega postal. En 2005, poseía 20 localidades atendidas por agencias móviles y 1.526 prestando servicios financieros postales.

No obstante, se destaca que es necesario encontrar medios que permitan el acceso del cartero al destinatario final para la efectiva entrega de los envíos o, al menos, la existencia de buzones para depósito de las entregas, sin la interferencia o la participación de terceros en el proceso. Cita como ejemplo los conjuntos residenciales, edificios, donde el acceso solamente se da hasta la portería del mismo.

- **Brasil**

De acuerdo con el censo poblacional de 1996, realizado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística - IBGE, el país poseía una población total de aproximadamente 156 millones de habitantes, de ese total cerca de 127 millones vivían en localidades organizadas (ciudades, villas, poblados, lugares y aldeas indígenas entre otras).

El operador público efectuaba, entonces, la distribución para cerca de 106 millones de habitantes, restando una población no atendida de 50 millones de habitantes. De ese total, cerca de 30 millones vivían en lo que se dio en llamar área rural dispersa.

Con el nuevo censo poblacional realizado en 2000, aún no se puede estimar el número de habitantes sin la entrega domiciliaria, considerando que la población llegó a cerca de 186 millones de personas.

No obstante, el objetivo gubernamental es el de prestar el servicio de distribución postal a toda la población en el territorio nacional. Para ello, se emitió una Resolución Ministerial, en 1998, resolviendo organizar la distribución postal de los servicios de carta, de telegrama, de impreso y de encomienda no urgente, de acuerdo con los principios generales en ella definidos y determinar que la distribución postal fuese realizada, en los municipios caracterizados por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística – IBGE, de la siguiente manera: en el domicilio; o centralizada en una unidad Postal o en un Módulo de Buzones Comunitarios – CPC.

La distribución postal deberá cumplir las frecuencias mínimas de dos veces por semana, tres veces por semana y cinco veces por semana para poblaciones de municipios con, respectivamente, hasta 5.000, más de 5.000 hasta 50.000 y más de 50.000 habitantes y ocurrirá en localidades en los que los pasajes o avenidas estén oficializadas en la intendencia municipal y posean carteles identificatorios; los inmuebles posean numeración idéntica oficializada por la administración municipal y buzón, localizado en la entrada; la numeración de los inmuebles debe obedecer a criterios de ordenamiento creciente, siendo un lado de la avenida par y el otro impar; y las localidades a ser atendidas ofrezcan condiciones de acceso y de seguridad de modo de garantizar la integridad física del cartero y de los envíos postales a ser distribuidos.

En las áreas rurales y en los conglomerados urbanos de los municipios que atiendan a las condiciones antes mencionadas, pero que no tengan una cantidad mínima diaria de trescientos envíos postales, concentrados en un radio de tres kilómetros, la frecuencia de distribución será de, como mínimo, una vez por semana.

La distribución centralizada en una Unidad Postal se dará cuando las condiciones arriba mencionadas no fueran integralmente satisfechas o el envío, por sus características, tales como peso, dimensiones y condiciones de entrega, no pueda ser entregado en el domicilio o, cuando así lo determine su remitente. También podrá tener lugar en Buzones Comunitarios, observándose las condiciones ut-supra y la respectiva reglamentación del servicio.

En el caso de localidades con menos de quinientos habitantes, el envío estará disponible en la Unidad Postal más próxima de la dirección indicada.

La distribución postal de los envíos dirigidos a un edificio residencial con más de un piso, centro comercial, reparticiones públicas, hotel, pensión, cuartel, hospital, asilo, prisión, escritorio, empresa o compañía comercial o industrial, embajada, misión diplomática, consulado, asociaciones, establecimientos de enseñanza, establecimiento religioso, establecimiento bancario o cualquier otra colectividad, será hecha por medio de un buzón único de envíos, instalado en el área de acceso a la edificación o del portero, administrador, cuidador o persona destacada para ese fin.

Tan pronto como el correo electrónico comenzó a ganar espacio en las comunicaciones, no sólo en el correo brasilero, sino en los servicios postales del mundo pasaron a temer por el fin de su actividad más rentable: la entrega de la correspondencia. La realidad, sin embargo, no se mostró tan desfavorable y las empresas postales están encontrando formas de sobrevivir y hasta de fortalecerse en el nuevo escenario.

La expectativa es que el comercio electrónico va a necesitar, cada vez más, de los servicios de entrega para los volúmenes adquiridos en la red. El operador público cree que puede liderar ese mercado, que viene despertando el interés de un número cada vez mayor de empresas. Para ello deberá invertir en la modernización de sus servicios tradicionales, de forma de ofrecer la agilidad exigida por el comercio electrónico.

- **Paraguay**

Según datos estadísticos de la UPU, en 2005, el 77% de la población se beneficiaba de la distribución domiciliaria y el 23% tenía que retirar sus envíos en las agencias.

Por otro lado, la productividad de la entrega postal es considerada pequeña, dado que fueron entregados cerca de 2,9 millones de envíos, representando una media de 9,7 mil entregas por cartero.

Con estos datos, podemos decir que se acentúa la necesidad de que el operador público adopte acciones dirigidas a mejorar el desempeño de la distribución postal, sea para el alcance de una mayor parte de la población beneficiada, o para el aumento de la productividad.

Hay que considerar, también, que el incremento del comercio electrónico será un factor que ampliará el volumen de encomiendas entregadas en domicilio.

Mientras tanto, las empresas que operan esa modalidad de venta exigen que los operadores postales desarrollen sofisticados sistemas de logística, lo que se obtiene con el empleo de tecnología de punta, medios de transporte adecuados y recursos humanos capacitados.

Con carácter general, los operadores privados ya prestan servicios postales con elevado grado de tecnología, que permita al cliente el seguimiento de la pieza hasta la entrega final a los destinatarios.

La ampliación de la cobertura de la entrega postal a la población y la mejora de la productividad representarán una ventaja competitiva importante para conquistar la preferencia de los clientes. Así es que el operador público está buscando dirigir sus inversiones a fin de alcanzar esos objetivos.

En cuanto a la implementación de la tecnología en la entrega, el Correo Paraguay implementó un sistema de seguimiento informatizado de envíos especiales para proporcionar una información del proceso de entrega de los envíos de Courier nacional, por ser una exigencia del mercado. Además, se está incorporando el sistema IPS Light para el rastreo y seguimiento de envíos certificados internacionales, servicio EMS y Encomiendas.

- **Uruguay**

La Estadística de Servicios Postales de la UPU, de 2006, presenta al país con una tasa del 100% de la población contando con la entrega domiciliaria, al tiempo que presenta un territorio de 175.016 Km² y una población de 3,331 millones de habitantes.

De esta forma, Uruguay parte de una situación privilegiada en relación a los demás Estados Partes del MERCOSUR, pues, detenta una de las condiciones indispensables para la prestación del Servicio Postal Universal al ciudadano, que es la distribución domiciliaria.

5. La Atención Postal

De forma semejante a lo realizado en el ítem anterior, también se analizará la atención postal tomándose en consideración los aspectos más relevantes, disponibles, de cada Estado Parte:

- **Argentina**

El Correo Oficial de la República Argentina S.A., como operador público, deberá mantener la cobertura geográfica mínima que actualmente presta, y que sólo puede modificar con la autorización de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

También se compromete a prestar los servicios obligatorios en todos los lugares donde preste los servicios no obligatorios, aún cuando éstos se sitúen fuera de la cobertura geográfica.

La red de agencias podrá ser modificada por razones comerciales o de servicio, siempre que no deje a la localidad sin la cobertura geográfica obligatoria y mantenga, como mínima, la cantidad de puntos comprometida ante el ente regulador.

También, el operador público podrá ampliar la cobertura geográfica de atención, debido a cuestiones poblacionales o de soberanía, o disminuirla, excepcionalmente, cuando en alguna localidad se reduzca sustancialmente su densidad demográfica o, aún, cuando por razones admisibles no se justifique mantener la continuidad de los servicios, con la intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Las Estadísticas de Servicios Postales de la UPU, de 2006, dan cuenta que el país posee 5.538 agencias fijas, con una atención media de 7.066 habitantes por agencia.

Dentro de este contexto, el órgano regulador pretende garantizar la atención postal mínima a toda la población, sin dejar de tener en cuenta que en el futuro tal vez los avances tecnológicos obliguen a realizar cambios en la estructura de la red postal.

- **Brasil**

- **Universalización de la atención a la población.**

Considerándose a la población brasilera de 1996, en cerca de 157 millones de habitantes, se afirmaba que 35 millones de personas no contaban, en esa época, con ninguna forma de atención postal que posibilitase la entrega de sus envíos de correspondencia.

De esa cantidad, más de 29 millones de personas vivían en lo que denominamos áreas rurales dispersas, lo que da la exacta dimensión del desafío a ser enfrentado por el operador público, buscando lograr la universalización de la atención a los ciudadanos.

El operador público, ECT, en 2006, poseía 12.448 agencias fijas, siendo una por cada 15.209 habitantes.

Dentro de la perspectiva de la atención a toda la población del territorio nacional, el objetivo del gobierno brasilero es el de llevar la prestación de los servicios postales lo más próximo posible de cada ciudadano, valiendo esa premisa tanto para las pequeñas localidades como para los grandes conglomerados urbanos.

Mediante Resolución del Ministerio de Comunicaciones, de 1998, se establecieron metas y acciones para la prestación de esos servicios, por medio de la Red de Unidades de Atención de la ECT.

La prestación de servicios postales básicos, cumpliendo las metas específicas definidas por la referida Resolución, deberá ser propiciada a todas las localidades caracterizadas por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística – IBGE, en nivel mínimo de distrito, con población igual o superior a quinientos habitantes.

Se consideran básicos: la entrega interna de envíos; cheque de correos y productos similares; cartas simples y certificadas, sin valor declarado; encomiendas no urgentes, sin valor declarado y el servicio de telegrama. Siendo que éste último deberá estar disponible en todas las localidades que dispongan de condiciones técnicas para su ejecución.

- **Nuevo Formato de la Red de Unidades de Atención**

Al retomar el proceso de estabilidad económica, muchas instituciones financieras redujeron su red de atención, creando oportunidades en un importante

segmento para la actuación del operador público. Con esto, su red de atención pasó a realizar servicios típicamente bancarios como: recibo de cuentas, pagos de beneficios jubilatorios y más recientemente en sociedad con una institución bancaria la apertura y movimiento de cuentas corrientes, actuando como corresponsal bancario, principalmente en municipios que hasta entonces no contaban con ningún tipo de servicio de este orden.

Estas y otras oportunidades de negocios hicieron que la ECT preparase una nueva estructura para su red de atención, que pasa por la revisión de los conceptos básicos y llega hasta la instalación y monitoreo de las nuevas modalidades de locales de atención.

Para alcanzar este objetivo, se está implementando un sistema mixto con unidades propias del operador público y unidades tercerizadas de personas jurídicas privadas.

Está prevista la existencia de las siguientes unidades de atención:

- **unidades al por menor:** pequeñas unidades de atención, propias o tercerizadas que, en este último caso, podrán estar dentro de librerías, supermercados, farmacias, etc, para atención del cliente común;
- **unidades del segmento comercial:** unidades de atención, propias o tercerizadas, destinadas a atender a los grandes clientes que firmen contrato con el operador público, en el segmento de venta por mayor, hasta un determinado límite de facturación; y
- **unidades corporativas:** unidades de atención propias del operador público destinadas a atender a los grandes clientes corporativos, al por mayor y sin límite de facturación.

Además de las unidades de atención, anteriormente mencionadas, fue implantada la atención por medio de las Agencias de Correos Comunitarias, en sociedad con órganos de la administración de los municipios o entidades privadas sin fines de lucro, para atender a las comunidades menos favorecidas de modo de permitir la universalización de los servicios postales.

- **Paraguay**

En 2006, según la Estadística de Servicios Postales de la UPU, se registró la admisión de cerca de 2 millones de piezas, considerando los servicios domésticos e internacionales de expedición y recepción. El total de agencias fijas era de 280 establecimientos, siendo que, con una población de 6.016 millones de personas, la atención media de agencia por habitante fue de 21.485 personas.

En la búsqueda de nuevas alternativas para la ampliación de la atención, se destaca la celebración de contratos con empresas que explotan negocios con gran flujo de personas, como supermercados, librerías, farmacias, etc., donde se instalan puestos de atención para la prestación de los servicios postales básicos, normalmente, los más buscados por los clientes. Para pequeñas localidades se

intenta firmar convenios con las administraciones municipales u otras instituciones públicas.

En lo que concierne a los operadores privados, como ocurre en todo el mundo, están concentrados en los grandes centros económicos, donde pueden obtener mayor retorno financiero para sus inversiones.

- **Uruguay**

El país, según datos estadísticos de la UPU de 2006, posee 1.250 agencias, representando una media de 2.651 habitantes por establecimiento postal instalado.

Dado que los servicios de la ANC son accesibles a toda la población con relación a su precio y alcance, presentando importantes niveles de calidad, es posible afirmar que el objetivo de universalización del servicio es un hecho.

Con este objetivo consolidado, desde hace tiempo la ANC viene asignando importantes recursos para la incorporación de nuevas tecnologías. Las mismas facilitan la modernización de sus locales comerciales, garantizan la seguridad en los servicios ofrecidos, reducen el tiempo de atención al cliente, y posibilitan nuevos servicios por ejemplo a través de la Red de Cobros y Pagos o de la instalación de mini ATM's. También se ha brindado importante capacitación a todo el personal de la organización y las encuestas de satisfacción realizadas por la empresa indican notables mejoras en ese sentido. No se puede olvidar que los puntos comerciales fueron adecuados estructuralmente a través de reformas que brindan mayor confort a los clientes y que renuevan la publicidad visual.

La ANC también fijó un fuerte compromiso con la calidad del servicio. Por Ello, creó un equipo altamente calificado que detecta posibles fallas, y evalúa e implementa medidas correctivas, de acuerdo a los resultados de las auditorías internas de calidad, así como de los Controles de Calidad de Extremo a Extremo y Continuos regionales realizados en el marco de la Unión Postal Universal. Controles que arrojan resultados alentadores para la empresa, en particular se destaca que los últimos marcan un nivel de desempeño mejorado en cuanto a rapidez de entrega, al tiempo que son motivadores para continuar mejorando la performance.

A fin de ampliar la evolución de los servicios ofrecidos se ha realizado un importante estudio de mercado que permitió redefinir la estrategia comercial e identificar importantes oportunidades de negocios en los que la empresa orienta su actividad. En virtud de ello, la ANC modernizó el servicio post-venta para lo cual capacitó y asignó personal para atender el segmento de clientes, atender sus reclamos, conocerlos y escucharlos, para que la empresa pueda prestar el servicio con la calidad e innovaciones conforme a la demanda.

Así, la ANC expande sus servicios en los mercados de comercio electrónico, logística, financiero a los que la propia Unión Postal Universal invita a las Administraciones Postales a participar.

6. *Las Organizaciones Postales*

El análisis de las formas de organización de las Administraciones Postales, invariablemente, contempla fases en las que el ambiente postal se caracteriza de acuerdo con distintas situaciones, a saber:

- gestión directa o indirecta del Estado, prestando servicios a la sociedad, amparados en el régimen de monopolio, lo que generó un ambiente de relativa tranquilidad, sin competencia ni preocupación por la calidad;
- surgimiento de empresas privadas de courier ocupando espacios en el mercado, en función de la situación antes mencionada, lo que provocó una caída de calidad en la atención a la población;
- mayor autonomía requerida por las administraciones postales para responder a las exigencias del mercado y de la competencia;
- interferencia de la evolución tecnológica en las comunicaciones, que terminó generando excelentes oportunidades de negocios, algo que inicialmente se había visualizado como amenaza; y
- aproximación de mercados con el consecuente crecimiento de demandas específicas de mayor volumen y en plazos más inmediatos.

Agregando la evolución ambiental a las funciones sociales, caracterizadas principalmente por la continuidad y la universalización, las administraciones postales, preocupadas con la pérdida de clientes hacia operadores privados, pasaron a realizar estudios profundos, buscando un reposicionamiento en el mercado postal.

Se constató, en tales estudios, que los correos están organizados por funciones y procesos especializados: quien administra no vende y quien vende no presta el servicio. Las partes del todo no tienen una visión integrada del negocio, presentando como resultado el desdoblamiento excesivo del proceso decisorio y, con él, el atraso de las decisiones.

Así, la estructura de las organizaciones postales está dando señales en cuanto a la necesidad de una nueva adecuación.

El objetivo es dotar a las organizaciones postales de estructuras que se adapten a la evolución del proceso mundial, cuyos cambios representan tendencias, siendo según la UPU, las principales las siguientes:

- caída generalizada de barreras aduaneras;
- mejora de la infraestructura de las comunicaciones, y
- llegada o refuerzo de la presencia de las multinacionales en el transporte y
- distribución de mensajes y encomiendas.

Las organizaciones postales están estructuradas legalmente en función del ambiente mercadológico y político vigente en cada país, lo que en la actualidad

posibilita la existencia de diversas formas de administración de los servicios postales.

Básicamente, en cuanto a las formas de administración, existen tres tipos de organizaciones postales:

- **organizaciones directamente administradas por el Estado** – es la modalidad de administración postal caracterizada por la ausencia de autonomía gerencial y, la mayoría de las veces, deficitaria desde el punto de vista presupuestario;

- **organizaciones indirectamente administradas por el Estado** – son normalmente empresas públicas de capital abierto o cerrado o entidades autárquicas, controladas por el gobierno, no obstante lo cual poseen mayor grado de libertad gerencial para actuar en mercados competitivos;

- **organizaciones privadas** – se caracterizan por el surgimiento de empresas de courier o por transferencia de control accionario de determinada organización pública del Estado para la iniciativa privada.

Se verifica que, en el ámbito del MERCOSUR, se encuentran algunas de las formas descritas anteriormente.

- En Argentina, el operador público, se rige bajo el régimen de la Ley N° 19.550 de sociedades comerciales y sus modificatorias.

- En Brasil, el operador público es una empresa pública de capital cerrado.

- En Paraguay, la administración postal está estructurada como entidad subordinada a un órgano estatal.

- En Uruguay es un servicio descentralizado de carácter comercial – autarquía.

* * * * *

XI - LOS ELEMENTOS REGULATORIOS DEL SECTOR POSTAL

1. *La actividad de regulación y de operación*

En materia de estructuración del sector postal en el ámbito de los diversos países, es posible optar por diseñar un mercado en el cual el operador público sea, al mismo tiempo, el prestador de servicios postales y el regulador, o sea, quien dicta y fiscaliza el cumplimiento de las normas que reglamentan la actividad además de ejecutarla; o entonces, que el regulador se distancie de la figura del operador, correspondiendo la tarea de normalización y de ejecución a entes diferenciados. La tendencia actual ha sido esta última, o sea, la separación de las funciones de regulación y explotación de los servicios.

Debido a la creciente liberalización de la actividad postal, se ha evolucionado en la necesidad que un órgano distinto e independiente del operador regule y controle la prestación general del servicio, en beneficio de los usuarios.

La separación de esas funciones en organizaciones distintas evita la incompatibilidad creciente que el operador público compita con operadores privados, al mismo tiempo en que establece las reglas de juego de la actividad para el conjunto de actores. De este modo, se especializa la función de control y de asistencia a los usuarios por medio de un tercer actor, distinto de las partes que interactúan en el sector (operadores y usuarios de los servicios postales).

La explotación de servicios por parte de los operadores privados se debe basar en los principios constitucionales de la actividad económica de los Estados Parte, no debiendo eximirlos, en esa condición, de la acción regulatoria del Gobierno. La libre actividad económica requiere la fijación de condiciones mínimas que garanticen por lo menos los siguientes principios:

- la competencia libre, amplia y justa;
- la diversidad de servicios y operadores;
- el respeto a los derechos de los usuarios y el equilibrio de derechos y obligaciones entre estos y los operadores;
- la prevalencia del Servicio Universal prestado por el operador público sobre los servicios prestados por el operador privado;
- la igualdad de tratamiento entre los operadores;
- la permanente fiscalización;
- la existencia, continuidad y eficiencia del servicio universal;
- el crecimiento proporcional de deberes, condicionamientos y obligaciones del operador en función del grado de su participación en el sector; y
- la vinculación entre los condicionamientos impuestos y las finalidades públicas específicas y relevantes.

Mientras tanto, debe observarse por el regulador qué prohibiciones, restricciones e interferencias en la prestación de servicios bajo ese régimen deben ser excepciones, con el objetivo prioritario de la preservación de los intereses y los derechos de los usuarios.

En el ámbito del MERCOSUR, los Estados Parte ya concretaron esta separación, a excepción de uno, que al momento se encuentra en etapa de Proyecto de Ley postal.

2. *El Servicio Postal Universal - SPU*

El Servicio Postal Universal – SPU - pretende garantizar el acceso físico, con precio y calidad, a determinados servicios considerados básicos o esenciales, de tal suerte que ninguna persona se vea inhibida de acceder a los mismos.

Esta universalidad trasciende las fronteras nacionales transformándose en un derecho de la humanidad, garantizado por los Estados a través de la formación de un territorio postal único.

Los fenómenos de liberalización y apertura del mercado a la competencia, se han actualizado y han colocado en primer lugar la cuestión de asegurar la efectiva y suficiente prestación del servicio postal universal, por lo que la Unión Postal Universal, en el Congreso de Beijing de 1999, decidió incorporar al Convenio, un artículo refiriéndose específicamente a este punto. Allí, además de garantizar su prestación, se menciona que cada Estado determinará su alcance y las condiciones de calidad y el nivel de precios que será cobrado, de acuerdo a la normativa y la realidad nacional. El mismo posibilita la adopción de un concepto flexible y adaptable a la evolución lógica del sector y a sus avances tecnológicos.

Por otro lado, el concepto de “Servicio Universal” delimita claramente el ámbito posible de lo que tradicionalmente ocupaba la noción de “servicio público”, como aquellas prestaciones básicas que el Estado debía asegurar en función de las necesidades públicas, aún cuando las mismas no fuesen rentables.

En tales condiciones, en la actual evolución, ya no cabe asociar integralmente la noción de “postal” a la de “servicio público”, sin que se deba distinguir, dentro de la actividad postal en general, las prestaciones integrantes del “Servicio Postal Universal” (básicas y expresamente determinadas) de los demás servicios, que podríamos denominar “prestaciones postales de mercado”.

Esa distinción es fundamental en materia regulatoria (las exigencias que se establecen para el Servicio Universal no son las mismas que para las prestaciones del mercado), permitiendo delimitar con mucha claridad el ámbito de la competencia, integrar otras actividades o empresas al ámbito general de lo postal y posibilitar acuerdos comerciales en una u otra área, por ejemplo, en la OMC.

Así, “universalizar” significa llevar un conjunto básico de servicios postales a toda persona, independientemente de la localización de su domicilio o de su condición personal, social o económica, representando un derecho del ciudadano.

El servicio postal universal, por definición, deben ser evolutivo, o sea, debe recibir mejorías tanto en lo que se refiere a la diversificación de las alternativas disponibles, así como a los estándares mínimos de calidad en su prestación.

En virtud de la concentración de la demanda en los grandes centros urbanos, los servicios postales, en esas áreas, se volvieron de interés de los operadores que no tienen obligación de prestar el Servicio Postal Universal (SPU). En las regiones remotas, de baja densidad poblacional, gran dificultad de acceso y poco atractivo económico solamente el operador que esté obligado a prestar el SPU estará presente.

Es necesario el establecimiento de reglas claras y objetivas para todo el sector y, principalmente, cuidar que los costos, que no pudieran ser absorbidos por la regular y eficiente explotación del SPU, sean cubiertos por otras fuentes. Diversos países, buscando proveer de los recursos necesarios para la universalización de los servicios postales básicos están adoptando la reserva del mercado y la institución de fondos de contribuciones, provenientes de los operadores que integran sus sectores de correos.

Puede observarse en las diferencias de la amplitud de la reserva de mercado y de los valores de contribución a esos fondos influyen, muchas veces, el estadio de desarrollo económico de los países, de sus características infraestructurales y geográficas bastante diversas. Si el objetivo es el de garantizar la equidad en la prestación del SPU para todos los pueblos, tanto mayores serán las dificultades para su consecución, cuanto mayor fuera la escasez de los recursos disponibles o a ser obtenidos.

Informes emitidos por el Banco Mundial dan cuenta de la grave situación de los niveles de pobreza en el Planeta y presentan, al mismo tiempo, una estrategia para enfrentarlos, ofreciendo a la comunidad internacional la oportunidad para poder actuar. La importancia de ese tema no puede prescindir de la participación en esa lucha de todos los sectores de la sociedad, principalmente del “sector postal”.

Se percibe que la causa de la pobreza se origina en procesos políticos, económicos y sociales que, interactuando entre sí, potencian las condiciones desfavorables que rodean la pobreza. Pobreza y desigualdad marchan juntas, existiendo además mucha desigualdad en el ámbito postal internacional.

Al Estado le corresponde emprender acciones que estén dirigidas a hacer posible la utilización de más infraestructura para los pobres por medio de la generación de nuevos empleos, acceso a los mercados consumidores, acceso a los servicios públicos, a la prestación de servicios más eficientes y responsables ante la sociedad, a la eliminación de barreras que resulten una discriminación, etc.

Es posible afirmar que las redes físicas postales instaladas en los diversos países se constituyen en una infraestructura social básica, una verdadera plataforma a partir de la cual pueden lanzarse incontables programas dirigidos a la generación de oportunidades, aumento de la autonomía y seguridad de los pobres.

En cuanto al alcance y financiamiento del Servicio Postal Universal en cada Estado Parte, los mismos se describen en el capítulo IV, numeral 5 y capítulo VII, numeral 2 del presente estudio.

3. La Calidad en la prestación de los servicios

Al Estado le cabe la obligación de garantizar a toda la población el acceso a los servicios básicos, de forma continua, con calidad y a precios justos. Por eso, debe establecer y arbitrar los medios necesarios para un eficaz control de esas variables.

En materia de calidad, la cuestión de los servicios es un tema que interesa directamente, no sólo al Estado, sino también, y principalmente, a la sociedad como un todo, además de que sea él claramente el responsable por implementar las políticas que lleven a la obtención de la mejoría de los índices de calidad en la prestación de los servicios; cabe a los operadores del mercado la implementación de las acciones correspondientes y, a la comunidad, parte de responsabilidad por la efectiva fiscalización de las mismas, una vez que están dirigidas para su propio beneficio.

La separación de las funciones de regulador y de operador lleva a que se persigan sistemas objetivos de mejoría - por ejemplo, lo de las normas ISO - como pautas normalizadoras para que se obtenga el desarrollo continuo, evitando la discriminación, por parte del regulador. De todo modo, en un contexto de competencia, para determinados servicios los estándares de calidad del operador público siempre deberán ser una referencia para que se pueda exigir como mínimo a sus competidores.

La exigencia de la calidad establece diversos compromisos para las partes interesadas en el sector postal: de parte del operador postal, su propia gestión empresarial deberá llevarlo a buscar una mejoría continua de calidad en los servicios prestados, como modo de satisfacer a los clientes y obtener una mayor eficacia y menores costos de producción; de parte del regulador, adoptando las medidas regulatorias de orden general anteriormente citadas, sin perjuicio de los controles y auditorias de calidad del servicio que se pudieren disponer; y por parte de los usuarios y consumidores, utilizando la herramienta de la reclamación ante el operador y/o regulador a fin de hacer evidente su satisfacción, o no, con los servicios prestados.

3.1 Argentina

Con relación a la Normativa Nacional en Materia de Calidad de Servicio, cabe destacar que Correo Oficial de la Republica Argentina S.A. deberá mantener como mínimo la calidad de servicio a la que estaba sujeto al ex-concesionario Correo Argentino S.A. y cumplir con los estándares de servicio allí establecidos para el intercambio de correspondencia en el orden interno; estableciendo además, los tiempos y medios a ser considerados para la determinación de los estándares correspondientes a los envíos internacionales expedidos y recibidos.

En materia de servicios internacionales, el Correo Oficial tiene definidas normas de distribución (plazo desde el momento de la llegada al país de destino hasta el momento de la distribución) del correo ordinario (envío de correspondencia y encomiendas) prioritario (vía aérea) y no-prioritario (vía de superficie), conforme lo establecido en el Art. 42 del Convenio Postal Universal, y normas de calidad del servicio postal internacional de extremo a extremo para el intercambio con determinados países; todo ello en función de la metodología establecida por la Unión Postal Universal.

3.2 Brasil

El Programa Nacional de Calidad de los Correos - PNQC consiste en una amplia acción movilizadora, promovida por la alta administración de la Empresa, en el sentido de adoptar una gestión empresarial participativa, teniendo como estrategia la mejora continua del ambiente de trabajo, de sus colaboradores y de sus procesos, buscando la máxima satisfacción de los clientes. El Programa constituyó un conjunto de proyectos a ser implementados desde 1997 y, para a su elaboración, fueron analizadas las tres grandes vertientes de la Calidad: Gestión para la Calidad Total, Normas de la Organización Internacional para la Estandarización - ISO y Criterios del Premio Nacional de la Calidad.

Para alcanzar la excelencia empresarial, es fundamental el desarrollo de un ciclo de mejora de la calidad, que comienza, necesariamente, con una reflexión sobre la situación actual, por medio de una evaluación de todos los aspectos que apuntalan la gestión de la organización, y la posterior implementación de un Plan de Mejora de la Gestión, basado en la evaluación realizada.

Esta es la propuesta del modelo de excelencia de los correos brasileros, con vistas a crear las condiciones para que la Empresa evolucione, se modernice y se prepare para los desafíos y los constantes cambios, volviéndose una referencia mundial en la prestación de servicios.

Para ello, se utiliza do modelo brasileros de gestión - Premio Nacional de la Calidad, que adopta 8 criterios de excelencia, a saber: Liderazgo; Estrategias y Planificación; Clientes; Sociedad; Informaciones y conocimiento; Personas; Procesos y Resultados.

Estos criterios se constituyen en un modelo abarcativo, donde la organización es considerada en todas sus áreas de actuación, presentando una fuerte relación entre los resultados de la Empresa y la aplicación de los métodos para el alcance de las metas.

3.3 Paraguay

No existe ningún registro ni seguimiento de la actividad postal privada, por lo tanto no hay recopilación de datos del mercado postal en su conjunto, respecto de la calidad de la prestación de los servicios en la actividad del sector. Ni siquiera se conoce un registro del número de empresas que prestan el servicio postal en el país, ni el tipo de servicio que prestan.

Los servicios postales básicos son atendidos por el Operador Público, aunque con un alcance limitado debido al déficit en materia de inversión en infraestructura, transportes y otros medios requeridos.

Se enumeran algunos parámetros de la calidad relacionados con el Operador Público:

- **Accesibilidad**

No existe normativa que regule las formas de acceso a las Oficinas Postales, normas sobre horarios de atención al público. Se prevé incorporar esos criterios en el desarrollo del PIDEP.

No existe normativa ni obligación legal o de otra naturaleza para mantener un número mínimo de oficinas o puntos de atención a usuarios postales al respecto. Se prevé incorporar esos criterios en el desarrollo del PIDEP.

No existe normativa sobre criterios de ubicación de Oficinas postales (poblacionales, de volumen de correspondencia, infraestructura de comunicaciones: carretera, aérea, ferrocarril, marítima). Se prevé incorporar esos criterios en el desarrollo del PIDEP.

No existen datos concretos sobre el porcentaje de población nacional que disfruta de acceso a la admisión de los servicios básicos y atención en Oficinas Postales. Se prevé conocer con detalles en el Estudio de Mercado Postal previsto en el PIDEP.

- **Entrega**

No existe normativa que regule las formas de entrega de los envíos postales. En áreas alejadas, en las comunidades rurales, se utilizan los mecanismos de comunicación disponibles para informar al destinatario y realizar la entrega como poste restante.

No existe normativa que regule la frecuencia mínima de entrega de los envíos postales.

Aproximadamente el 60% de la población nacional disfruta de la entrega de envíos postales a domicilio.

De manera más limitada se realiza la distribución la distribución de objetos postales para la población rural, dentro de las posibilidades de medios disponibles.

- **Seguridad Postal**

El Procedimiento operativo de control para la detección y prevención en los envíos postales (pérdida, robos, inviolabilidad, mercancías peligrosas o prohibidas, se realiza en la generalidad de los casos a través de la participación de recursos humanos capacitados para el efecto (inspectores) de la Oficina de Supervisión. También se realiza una tarea de prevención por medio de seguimientos realizados por personal del área Control de Calidad.

El Correo no cuenta con equipamientos electrónicos para la detección de envíos como escáner, rayos X, cámaras de televisión en circuito cerrado, etc. Para el Correo Internacional se realiza la inspección de todos los Despachos por aparatos de rayos X en el Aeropuerto Internacional.

Se prevé el equipamiento con Circuito Cerrado de Televisión en el Centro de Clasificación Nacional e Internacional y el Centro de Tratamiento de Paquetes y Encomiendas, actualmente en proceso de construcción.

En cuanto a los plazos de encaminamiento y entrega de extremo a extremo del Operador Público, se cuenta con la norma UPU de calidad, que establece un objetivo de entrega de D+5 para el 50% de los envíos entre las capitales y principales ciudades; y el estándar regional cuyo objetivo es D+5 para el 80% de los envíos entre las principales ciudades de los países del MERCOSUR.

3.4 Uruguay

En el año 2000 la ANC fue merecedora del Premio Nacional de la Calidad luego de haber competido con otras empresas públicas.

Actualmente el Sistema de Gestión de la Calidad de la ANC renovó su certificación según los requisitos de la Norma ISO 9001, versión 2000, y al mismo tiempo amplió el alcance de la certificación a los Negocios de Logística y Servicios Financieros (CorreoBanc).

El nuevo alcance del Sistema certificado para los Negocios de Comunicaciones alcanza los servicios de Carta Certificada (T&T Rojo), Envíos Controlados (T&T Verde), VIP Postal (T&T Naranja).

En cuanto a los negocios de Logística, abarca el servicio de Paquetes Nacionales.

Por su parte, en relación a los Servicios Financieros, la certificación alcanza a todos los servicios CorreoBanc (Cobros y Pagos por cuenta de terceros) operados en Montevideo y en más de 50 localidades del Interior del país, garantizando una amplia cobertura geográfica.

El Sistema de Gestión de Calidad implementado en la ANC implica una mejora de la calidad en la amplitud y la extensión de la organización, y el desarrollo de estrictas auditorías, tanto internas como externas. Además, la ANC participa en los controles de extremo a extremo desarrollados en el marco de la Unión Postal Universal para la región del MERCOSUR.

4. Los Criterios para la definición de tarifas

La distinción anteriormente expresada, en lo que hace al ámbito del “Servicio Postal Universal” y de las “prestaciones postales de mercado”, determina claramente lo que estaría sujeto a un régimen “tarifario”. En efecto, si por principio, la prestación del Servicio Universal debe ser asegurada con “accesibilidad económica”, a precios módicos, éste sería entonces el ámbito propio de un posible régimen tarifario. Las demás actividades, o sea, las “prestaciones postales de mercado”,

deben estar orientadas por el ideal de “precio” que se fijará convencionalmente por la ley de la oferta y la demanda, naturalmente sin perjuicio de la incidencia de las normas generales en materia económica que rigen la defensa de la competencia y del consumidor.

A medida que se vaya procesando la reforma del sector, se identificarán claramente los ámbitos del Servicio Universal y de las prestaciones de mercado, abriéndose a la justa competencia. El ámbito reservado al régimen tarifario de los servicios se limitará naturalmente a lo estrictamente indispensable.

Teniendo en vista esa nueva perspectiva del mercado, los conceptos de clasificación tarifaria también vienen siendo perfeccionados, de forma que, cada vez más, los servicios se aproximen a las expectativas del mercado, queriendo decir que la calidad deseada no es más dictada por el operador, sino definida por el mercado. Aún hoy es bastante común la fijación de tarifas unificadas y rígidas para todo el territorio nacional, en las cuales el cliente no percibe una relación clara entre las tarifas cobradas y los servicios prestados, ya que no existen diferencias tarifarias correspondientes a las diferentes distancias. En términos prácticos: una carta entregada en el extremo más alejado del país tiene la misma tarifa de una carta entregada en el extremo de la próxima calle.

Además de ese hecho, el proceso de fijación de tarifas y de encaminamiento estaba basado en la naturaleza del envío encaminado, aún cuando pudiesen estar compartiendo el mismo medio de encaminamiento. Modernamente, existen nuevos conceptos que no se fundamentan en la naturaleza del objeto, pero sí en la prioridad de su entrega. Algunos países implantaron nuevos estándares que, de manera genérica, se sintetizan en tres categorías distintas, cada una de ellas procurando ofrecer una relación costo/beneficio apropiada a cada perfil del cliente:

- **Servicio Urgente:** servicios de alta prioridad de encaminamiento, en que la rapidez de la entrega es el factor determinante. Se dirigen a clientes que privilegian la velocidad, colocando el precio en un plano secundario;
- **Servicio Normal:** servicios destinados a una franja intermedia, en la que se equilibran calidad y precio; y,
- **Servicio Económico:** servicios de baja prioridad de encaminamiento, en los que la rapidez en la entrega no es un factor fundamental. Están destinados a clientes que privilegian el precio en detrimento de la velocidad.

Ese nuevo abordaje no sólo aproxima los servicios a las reales necesidades de los clientes, sino que también propicia una homogenización de las cargas de trabajo a lo largo del día en las unidades operativas, tornando económicamente viable la automatización de los procesos.

5. *El Operador Público con mayor flexibilidad gerencial*

Desde el punto de vista regulatorio, la experiencia obtenida en muchos países ha demostrado la conveniencia de dotar al operador público de libertad de conducción de sus emprendimientos, vale decir, en la planificación de políticas y

estrategias y en la administración de los recursos que resulten menester para una eficaz prestación de los servicios.

Una reglamentación que se incline por imponer a los prestadores estrictas condiciones de inversiones, estructuración organizacional, selección de personal u otros elementos vinculados con los aspectos administrativos y operativos de la empresa, de forma estandarizada, no tendría en cuenta las características particulares de cada prestador pudiendo, por tanto, convertirse en obstáculos.

Una medida prioritaria sería la de separar en entes diferenciados el regulador y el operador postal, para quitar a este último la obligación de cumplir con las exigencias propias de la administración pública, en su fase de controlador. Así, en un contexto de creciente competencia, la tarea del regulador postal no será la de intervenir en las decisiones del operador postal, ni directa ni indirectamente, debiendo orientar su actuación al dictado de normas generales comunes en materia de servicios que aseguren un efectivo régimen de competencia, y que no implique intervención alguna en las decisiones de gestión empresarial. Esto sin perjuicio de los controles y auditorías que exija la normativa vigente.

Claro está que la actuación del regulador será diferente, una vez que las cuestiones que impliquen su intervención estarán ligadas o influirán sobre el Servicio Postal Universal (SPU) y sobre las prestaciones postales del mercado. Lógicamente, de acuerdo con la naturaleza y la importancia institucional que revista el SPU, la autonomía en materia de decisión empresarial estará sustancialmente ligada en este punto, al operador que tenga a su cargo el deber de prestarlo.

* * * * *

XII - GLOSARIO

Actividad Postal

Son todos los actos y acciones que, conjunta o individualmente, involucran el tratamiento de envíos postales.

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios – AGCS/GATS -

Constituye el primer conjunto de reglas de acatamiento multilateral aplicadas al comercio internacional de servicios. Figura como anexo al tratado fundacional de la Organización Mundial del Comercio.

Admisión

Es el conjunto de actividades que posibilita la imposición de los envíos, física o electrónicamente, pudiendo darse directamente en la red del operador o en la dirección indicado por el cliente/usuario.

AO

En francés, “autres objets”: Clasificación de la UPU que incluye impresos y pequeños paquetes. Se emplea en todas las clasificaciones de los servicios de correspondencia transfronteriza de las administraciones postales. Varias administraciones emplean también esta expresión como una de las dos clasificaciones para su correo nacional; la otra es LC (véase más adelante).

Autoprestación

Derecho de toda persona a transportar por sí o por sus dependientes, sus propios envíos postales.

Carta

Es el envío de correspondencia, con o sin envoltorio, que presenta la forma de comunicación escrita, de naturaleza administrativa, social, comercial, o cualquier otra, que contenga información de interés específico del destinatario.

Carta certificada (en Brasil: Carta Registrada)

Envío registrado por el cual se le solicita al destinatario, recibo de aceptación, se entrega sólo bajo firma y goza de control durante todo el trayecto.

Carta expreso

Envío registrado y prioritario por el cual se solicita, al destinatario, recibo de aceptación, se entrega solo mediante la firma y goza de control durante todo el trayecto.

Carta simple

Comunicación ensobrada, escrita, grabada o realizada por cualquier otro procedimiento asimilable con mención de destinatario y dirección, sin registro ni certificado de su remisión, contenido o recepción por el destinatario, sin plazo esencial de entrega, pudiendo tener carácter nacional o internacional.

Casilla de Correo

Servicio por el cual un operador postal posibilita a un usuario o cliente la disponibilidad de un domicilio a efectos de recibir envíos postales. El mismo consta de una casilla exclusiva, cerrada y numerada cuya titularidad es reservada.

Categoría

Clasificación operativa del correo que requiere la separación de envíos según determinados criterios y su tratamiento por separado. Entre los ejemplos cabe citar LC, AO, correo transfronterizo, etc.

Clientes

Los clientes o usuarios son personas físicas o jurídicas que efectúan envíos de correspondencia en su propio interés, a través de un prestador de servicios postales.

Comercio electrónico

Conjunto de transacciones comerciales y/o financieras, referidas a la compra - venta de todo tipo de producto o servicio realizadas a través de Internet.

Correo híbrido

Es un conjunto de servicios resultante del proceso en el que el operador combina recursos de telecomunicaciones, de informática y redes físicas, para convertir mensajes en correspondencia y viceversa.

Correo Oficial

Es el operador público al cual el Estado le encomienda la prestación del Servicio Postal Universal – SPU- y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos de la Unión Postal Universal.

Correspondencia

Argentina: es el concepto básico que define la actividad postal. Se dice de todo objeto físico susceptible de ser materia de una comunicación interpersonal protegida por las garantías de inviolabilidad y secreto postal. Comprende todo tipo de envíos, abiertos o cerrados, en sobres, envoltorios, paquetes o sacas, para entregarse a los destinatarios, conteniendo comunicaciones escritas, grabadas o realizadas por cualquier otro procedimiento asimilable destinadas a una dirección. Es el concepto general que comprende todas las modalidades de envíos postales que se prevean.

Brasil: en la ley actual: "...toda comunicación de persona a persona, por medio de carta, a través de la vía postal, o por telegrama.". "Son envíos de Correspondencia: la carta, la tarjeta postal, el impreso, el cecograma y la pequeña encomienda.". En el Proyecto de ley en trámite en el Congreso Nacional: "...es la comunicación en forma escrita, grabada o fija en soporte material y, en esta condición, destinada a una dirección determinada o persona con dirección determinada." "Son consideradas correspondencias, sin perjuicio de otras que sean definidas en la reglamentación: la carta; las cuentas, boletas y cobranzas bancarias; la tarjeta postal; el impreso; cecograma; telegrama; y la correspondencia agrupada.".

Uruguay: forma de comunicación cerrada o protegida de forma tal que asegure la no visualización externa de la información en ella contenida, sin perjuicio de otra definición que surja de la reglamentación.

Paraguay: todo objeto físico susceptible de ser materia de una comunicación. Comprende todo tipo de envíos, abiertos o cerrados, en sobres, envoltorios, paquetes o sacas, para ser entregados a sus destinatarios, conteniendo comunicaciones escritas, grabadas o realizadas por cualquier otro procedimiento asimilable destinadas a una dirección.

Distribución

Fase final del proceso postal, que lleva el envío al destinatario. Las distribuciones abarcan generalmente determinadas zonas específicas. Cubrir esta área es lo que normalmente se denomina "itinerario de distribución". Debido a los requisitos que debe cumplir la prestación del Servicio Postal Universal, la suma de los itinerarios de los carteros debe, potencialmente, cubrir todos los puntos de distribución posibles.

EDI

Intercambio Electrónico de Datos. Método electrónico para transmitir información cuantitativa. Exige que la información se introduzca mediante un formato estricto. De especial interés para empresas de envergadura que intercambien gran cantidad de información. Por ello, competirá con los servicios postales para la transmisión de envíos tales como pedidos, extractos y facturas.

Encaminamiento

Ruta y modo de transporte elegido para movilizar envíos entre dos puntos geográficamente distintos.

Encomienda

Es el bien material, con o sin valor comercial, encaminado por medio del flujo postal y que contemple los requisitos fijados en las normas vigentes en cada Estado Parte.

Entrega

Es el acto de hacer llegar el envío al destinatario final o a la dirección indicada o al remitente, en caso de devolución, según las modalidades de cada servicio.

Envíos con control

Son todos los envíos a los cuales se da identidad, se registra la entrega y se provee al remitente de un recibo de admisión.

Envío Postal

Es todo bien material, con o sin valor comercial, así como toda correspondencia, protegida por las garantías de secreto e inviolabilidad, cuando fuera del caso, en condiciones de ser admitidos en el flujo postal.

Estado Parte

A los efectos de este glosario, es el término utilizado para identificar a cada uno de los países que integran el MERCOSUR.

Express Mail Service – EMS

Servicio especial internacional prestado esencialmente por los correos oficiales para el envío urgente de documentos y mercaderías.

Gastos terminales

Sistema de compensación aplicado en los intercambios de correo internacional entre administraciones postales. La administración “de salida” recibe el importe total del cliente, y luego, compensa a la administración “de llegada” por los costos ocasionados por la distribución del envío.

Giro postal – En Brasil: Vale Postal

Es una orden de pago emitida por un operador postal a pedido del cliente (emisor) en nombre de un beneficiario.

Imposición – En Brasil: Postagem

Acto por el cual un usuario o cliente da inicio a la actividad postal, desplazando el envío a la esfera de custodia de un operador postal, para su posterior tratamiento.

Impresos

Son envíos, de carácter impersonal, que contienen reproducciones realizadas por algún medio mecánico, electrónico, etc. sobre papel, cartón o material similar, que se entregan al operador postal para su distribución. Se refiere generalmente a publicaciones (periódicos, revistas y libros), pueden también incluir publicidad por correo.

Integración postal regional

Proceso por el cual se unifican los mercados postales nacionales, transformándose en un mercado único con mayor oferta de servicios, de mejor calidad y para toda la población de la región.

Inviolabilidad (de los envíos postales)

Garantía esencial de la persona e inherente al servicio postal que se traduce en la no ingerencia arbitraria en el trámite de sus envíos, lo que implica la obligación de no abrirlos, apoderarse de ellos, dañarlos o desviarlos de su curso, ni tratar de conocer su contenido.

LC

En francés, "lettres et cartes": Clasificación de la UPU que abarca cartas y tarjetas postales (y que por lo tanto excluye los impresos; ver arriba AO). Empleado para servicios transfronterizos entre administraciones postales y/o para clasificar sus servicios nacionales.

Legislación postal

Conjunto de normas, disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad postal y las relaciones entre sus actores.

Logística Postal

Es el proceso de planificación, implementación, control del flujo eficaz y efectivo y el almacenamiento de bienes, servicios e informaciones relacionados desde el punto de origen hasta el punto de consumo, realizados por el operador postal en forma complementaria a los demás servicios prestados.

Operador postal

Es la persona física o jurídica, de acuerdo a la legislación de cada Estado Parte, que ejecuta, por lo menos, una de las modalidades de servicio postal o cualquiera de las actividades que le son inherentes, pudiendo ser público o privado.

Operador privado

Todo operador postal, de propiedad no estatal, sobre el cual no recaiga la obligación de prestar el Servicio Postal Universal.

Operador Público

Operador postal encargado por el Estado de garantizar, prioritariamente, el Servicio Postal Universal a toda la población y en todo el territorio nacional.

Organización Mundial do Comercio – OMC

Creada en 1994, constituye un Foro internacional e intergubernamental cuyo objetivo es el desarrollo del comercio multilateral entre sus miembros.

Pequeño paquete

Envío de hasta dos kilogramos de peso de contenido diverso, con o sin valor comercial.

Publicidad directa

Forma de publicidad que consiste en enviar un mensaje publicitario por el correo directo a la persona a quien se dirige. Por medio de ella, se intenta alcanzar un objetivo más específico que el de otros canales publicitarios.

Recogida – en Brasil: Coleta

Acto por el cual un operador postal recoge los envíos postales para su tratamiento. Ello puede hacerse básicamente desde tres puntos diferentes: en la dirección del cliente (o de un tercero que trabaje en su nombre), de la agencia de correos o de un buzón público de recogida.

Remailing

Acuerdo entre operadores postales al efecto de colaborar en el encaminamiento, transporte y distribución de los envíos postales.

Regulador postal

Órgano del Estado responsable por la emisión de las normas de los servicios postales, así como por la fiscalización y control de su cumplimiento. En ciertos casos, estas funciones son ejercidas por dos entidades diferentes.

Secreto postal – En Brasil: Sigilo e Confidencialidade

Obligación de los operadores postales de no revelar ni dar a conocer los datos de los envíos ni la identidad de quien intercambia correspondencia, configurando una exteriorización del derecho a la intimidad.

Sello postal

Forma de franqueo, más tradicionalmente usada por los correos de todo el mundo, conteniendo impresos figuras, diseños, etc., indicando valores monetarios faciales diversos, en moneda corriente del país de origen del envío, para la comprobación del pago por la prestación de los servicios postales, mediante composición del valor tarifado para el referido envío. Los motivos estampados en los sellos son escogidos previamente por los representantes filatélicos de los países emisores.

Servicio expreso

Servicio de entrega puerta a puerta de correspondencia o envíos de alta prioridad y valor agregado de información, con seguimiento electrónico, desde el origen hasta la entrega final al destinatario.

Servicios financieros postales

Conjunto de servicios financieros prestados a través de la red postal. Tales servicios abarcan no sólo la captación de depósitos y la administración de cuentas corrientes y ahorros, sino también operaciones

de crédito, cobranzas y pagos por cuenta de terceros, transferencia de valores, etc.

Servicio obligatorio

Son obligatorios cualesquiera servicios que la entidad reguladora obligue a los operadores a realizar. Algunos servicios obligatorios están reservados (lo que da al operador derechos de exclusividad), en cuanto otros permanecen abiertos a la libre competencia.

Servicio parapostal

Es el servicio, conexo o afín al servicio postal, de acuerdo con las normativas de cada Estado Parte.

Servicio postal

Es el conjunto de actividades que hace posible el tratamiento de los envíos postales de un remitente a un destino final cierto y determinado, denominado en términos generales, destinatario.

Servicio Postal Universal

Comprende los servicios postales básicos que el Estado define y cuya prestación asegura a toda la población, en condiciones de accesibilidad física y económica, con estándares de calidad, modalidad, tarifas y mecanismo de financiamiento por él determinados.

Servicio reservado

Servicio cuya prestación es obligatoria para un operador a quien se conceden los derechos exclusivos de prestarlo en el territorio en el que se aplica la reserva.

Sistema postal

Es el conjunto integrado por los operadores, órgano regulador, redes físicas y procesos que, de forma articulada e interrelacionada, participan en la prestación a la sociedad de los servicios postales, cumpliendo la normativa vigente en cada Estado Parte.

Sur Postal

Servicio especial de los correos oficiales del MERCOSUR, Chile y Bolivia, utilizado para envíos urgente de correspondencia; documentos y mercaderías en la modalidad de servicio expreso.

Telegrama

Es la correspondencia, transmitida en forma de telecomunicación, convertida en comunicación escrita para entregarse al destinatario.

Unión Postal de las Américas, España y Portugal – UPAEP

Organismo internacional intergubernamental independiente, creado en 1911, cuyo objetivo es el desarrollo de los servicios postales de la región mediante acciones de promoción y cooperación entre sus Estados Parte.



Unión Postal Universal – UPU

Organismo intergubernamental especializado de las Naciones Unidas, creado en 1874, que regula el movimiento internacional del correo por parte de las administraciones postales de los Estados Parte.

Usuario

Toda persona que utiliza el servicio postal, sea como remitente y/o representante, así como destinatario de los envíos postales, pudiéndose distinguir entre usuario “inicial” o “final” del servicio.

Valores postales

Son sellos y/o especies de valor emitidas por la Administración Postal como medio de pago de las tarifas establecidas para cada servicio.

* * * * *