

INFORMALIDAD EN LOS SERVICIOS POSTALES Y ESTRATEGIAS PARA SU REDUCCIÓN

Documento de Trabajo N° 3

Dirección General de Servicios Postales Viceministerio de Comunicaciones

Resumen

De conformidad con el Plan Estratégico del Viceministerio de Comunicaciones 2003-2004, que tiene como uno de sus objetivos reducir el grado de informalidad en la prestación de los Servicios de Comunicaciones, la Asesoría Económica de la Dirección General de Servicio Postales ha elaborado un estudio sobre la informalidad en el Subsector de Servicios Postales en el Perú, el cual permite conocer el grado de informalidad postal existente, las causas o factores que inciden en el este histórico problema, sus consecuencias y sobre todo se propone medidas de políticas públicas y estrategias para su reducción. Finalmente, identifica las instituciones sobre las cuales debe apoyarse la lucha contra la informalidad postal.

Asimismo, de acuerdo a las funciones inherentes a los diversos estamento de este Subsector de Comunicaciones tales como de diseño de políticas de promoción y desarrollo de las comunicaciones, de administración de los ingresos por multas impuestas como resultado de infracciones a la normativa de comunicaciones; se viene poniendo en conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones, Oficina de Recaudación y Soporte Operativo del Viceministerio de Comunicaciones, respectivamente, así como de las autoridades del Subsector de Comunicaciones el presente informe.

Se espera que en breve se efectivicen las diversas propuestas y estrategias con miras a lograr, sino la erradicación, una notable reducción de la informalidad en el mercado postal a lo largo y ancho de todo el Perú. Estamos seguros que de la aplicación del presente Documento de Trabajo, así como del esfuerzo de todos nosotros, dependerá el logro del objetivo de este Viceministerio de reducir la informalidad en este Subsector de Comunicaciones Postales.

Lima - Perú
Junio , 2003

INDICE

| | |
|--|----|
| I.- Introducción | 3 |
| II.- Concesiones Postales | |
| 2.1.- Caracterización de la Oferta de Servicios Postales..... | 4 |
| III.- Supervisión y Control Postal | |
| 3.1.- Supervisión y control postal programada..... | 6 |
| 3.2.- Costos de las acciones de supervisión y control postal..... | 8 |
| IV.- La Informalidad Postal | |
| 4.1.- Efectividad y Ejecución de la Imposición de las Sanciones..... | 12 |
| 4.2.- Metas para la Reducción de la informalidad..... | 14 |
| V.- Beneficios y costos de actuar informalmente en el mercado postal | |
| 5.1 Beneficios del Operador Informal..... | 14 |
| 5.2 Costos de la Informalidad | 15 |
| 5.3 Análisis costo–beneficio de operar informalmente o de infringir la normativa postal vigente..... | 15 |
| 5.4 Conclusiones obtenidas a partir del modelo de informalidad en el mercado postal..... | 17 |
| 5.5 Otros Tipos de acciones de Informalidad de los operadores postales afectos al Código Penal..... | 18 |
| VI.- Causas y consecuencias de la informalidad de los servicios postales | |
| 6.1 Causas identificadas..... | 18 |
| 6.2 Consecuencias de la informalidad..... | 18 |
| VII.- Conclusiones..... | 19 |
| VIII.- Propuestas..... | 20 |
| IX.- Estrategias para la reducción de la informalidad en el mercado postal | |
| 9.1.- Estrategias Internas..... | 21 |
| 9.2.- Estrategias Externas..... | 22 |
| X.- Instituciones Anclas | |
| 10.1.- Al interior del Viceministerio de Comunicaciones..... | 23 |
| 10.2.- Al exterior del Viceministerio de Comunicaciones..... | 24 |
| XI.- Recomendaciones Finales..... | 24 |
| XII.- Referencias Bibliográficas..... | 25 |

I.- INTRODUCCIÓN

Siendo uno de los objetivos estratégicos del Viceministerio de Comunicaciones reducir el grado de informalidad en la prestación de los Servicios de Comunicaciones, en sus diversas modalidades, incluido los servicios postales, y de acuerdo al plan de trabajo de la Asesoría Económica de la Dirección General de Servicios Postales (DGSP), con el apoyo de la Dirección de Normas y Supervisión Postal¹ y la Oficina de Coordinación Administrativa, se ha elaborado un estudio sobre la informalidad en el Subsector de Comunicaciones de los Servicios Postales en el Perú. Hay que tener presente que la informalidad es uno de los males estructurales que agobia al país, como bien anota uno de los Informes del Instituto Peruano de Economía en el mercado laboral más de cada tres de cinco peruanos pertenecen al sector informal; incrementándose dicha informalidad en los últimos años, de 58,2% a inicios de los 90 a 61,6% en el año 2002.

Cabe resaltar que se ha reconocido en el Plan Estratégico del Viceministerio de Comunicaciones 2003-2004, que el principal problema del subsector postal es la ausencia de un marco normativo-regulatorio adecuado², definitivamente que el presente estudio permitirá conocer el grado de informalidad postal existente hoy en día, las causas, consecuencias, y sobre todo se propondrán medidas de políticas públicas y estrategias para su reducción. Estamos seguros que el presente informe contribuirá al logro de los objetivos de la DGSP y de este Viceministerio.

II.- CONCESIONES³ POSTALES

En la actualidad existen en el mercado de servicios postales, además del operador público Servicios Postales del Perú S.A. SERPOST S.A., diversos concesionarios privados a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, los cuales desarrollan sus actividades en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, y prestan diversos tipos de servicios; la importancia de cada uno de ellos en el mercado depende del rubro o servicio específico, no siendo cierto que un operador específico se comporte como líder en los diversos rubros⁴; asimismo hay que recordar que “participación de mercado” es un concepto diferente a “poder de mercado”. En la Dirección General de Servicios Postales se tiene un registro a Diciembre del 2002, de 472 operadores postales privados a nivel del ámbito nacional de los cuales 108 son internacionales, 189 nacionales, 110 operan localmente en Lima y Callao, 26 son locales provinciales y 39 son regionales⁵.

Para que el interesado se haga acreedor a una concesión postal, según el Artículo 7° del D.S. 032-93-TCC, debe cumplir una serie de requisitos⁶; los mismos que se

¹ Aun existente, dado que ha quedado suspendido la entrada en vigencia del nuevo ROF

² Plan Estratégico del Subsector de Comunicaciones 2003-2004, Viceministerio de Comunicaciones.

³ Es el acto jurídico mediante el cual el Estado otorga a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, la facultad de prestar el servicio postal, en un área geográfica determinada.

⁴ Como se sabe los rubros estas referidos a cartas e impresos, pequeños paquetes, encomiendas postales, remesas postales, entre otros.

⁵ Estadística de los Servicios Postales en el Perú, Dirección General de Servicios Postales. Versión 2003.

⁶ a) solicitud dirigida al Ministerio, la que debe contener la siguiente información: Nombre o razón social, documentos de identidad del solicitante o representante legal, según el caso, domicilio legal y ubicación del solicitante, número de registro unificado, ámbito de operación local, regional, nacional, y/o internacional; declaración jurada de conocer y cumplir las normas del presente reglamento; breve descripción del servicio postal a prestar y de la infraestructura y equipo con que cuenta.

b) la solicitud estará acompañada: (b.1) en el caso de personas naturales, de certificado o declaración jurada que acredite que el solicitante carece de antecedentes judiciales y policiales. (b.2) en el caso de

diferenciarán dependiendo si la persona es natural o jurídica, debiendo realizar un sólo pago que depende del ámbito de la concesión postal. Cabe resaltar que tratándose de personas naturales o jurídicas que incluyan en su solicitud de concesión el *servicio de remesa postal*, debe acompañar una “Carta Fianza, individual o colectiva, solidaria, irrevocable, incondicionada, de realización automática y de permanente vigencia, emitida por una entidad financiera y/o de seguros a favor de INDECOPÍ”, cuyo monto dependerá del ámbito de la concesión: (a) Local y Regional, 5 UIT; (b) Nacional, 10 UIT; (c) Internacional; 15 UIT.

Asimismo, el concesionario está obligado a efectuar los siguientes pagos: una “tasa por derecho de concesión” y una “tasa por la renovación de su concesión” (ya otorgada) cada cinco años, el monto para cada quinquenio está fijado según el ámbito de concesión: (a) Local (al interior del país), 0,50 UIT; (b) Local Lima-Callao, 1,00 UIT; (c) Regional, 1,00 UIT; (d) Nacional, 1,50 UIT; (e) Internacional, 2,50 UIT; esto precisamente como resultado de la aplicación de conceptos de regulación asimétrica. Además, un pago que afecta a todas las personas, naturales o jurídicas, que desean operar el servicio es “una tasa por derecho a iniciar un trámite de una concesión postal” por 0,01 UIT; y para aquellos que ya cuentan con una concesión, “un pago por renovación o modificación (ampliación)” de la misma de 0,01 y 0,05 UIT, respectivamente.

Cabe resaltar que no existe ningún pago adicional periódico, tales como canon⁷, por la explotación del servicio postal, ni pago de alguna tasa por el derecho a ser supervisado por la DGSP como si viene haciéndolo las empresas bajo la supervisión de organismos reguladores tales como OSIPTEL, OSINERG, entre otros. Al respecto es necesario realizar un estudio para determinar el monto de las tasas que deberían afectar a los ingresos de explotación del servicio postal a los operadores por la acciones de supervisión que realiza la DGSP, en beneficio de ellos mismos salvaguardando el normal desenvolvimiento del mercado. Como toda regulación, estas actividades representan un costo para el Estado que no sólo debería ser asumido por él sino también por los operadores.

2.1 Caracterización de la oferta de servicios postales

En la actualidad los operadores de servicios postales mantienen participaciones variadas en el mercado postal, dependiendo del servicio específico que brindan, tales como correspondencias, pequeños paquetes, giros, remesa postal, entre otros; asimismo, dependiendo del ámbito de la cobertura de la concesión postal, es decir si son envíos internacionales, nacionales o locales. En algunos casos la participación es mayoritaria, ocupando el primer lugar, en tanto que el mismo operador puede tener una menor, o ninguna, participación en la prestación de otros servicios o rubro específicos. Esto no nos permite decir que alguno de los operadores tenga hoy en día una mayor participación o una posición dominante en los diversos rubros del mercado de los servicios postales, sin embargo algún operador podría tener mayor presencia o mayores puntos de atención en mayores área geográfica respecto a otros; es así

personas jurídicas, copia simple de la escritura de constitución social de la empresa, inscrita en los registros públicos, certificado o declaración jurada de los miembros del Directorio o de quien haga sus veces y del representante legal de la empresa, que acrediten que carecen de Antecedentes Judiciales y Policiales. (b.3) asimismo, tratándose de personas naturales o jurídicas que incluyan en su solicitud de concesión el servicio de remesa postal, se debe adjuntar una Carta Fianza, solidaria, irrevocable, de realización automática y de permanente vigencia, emitida por una entidad financiera y/o de seguros a favor de INDECOPÍ.

⁷ Tal como el pago que efectúan los operadores de Servicios de Telecomunicaciones

como consideramos que los operadores existentes hoy en día en el mercado postal pueden dividirse en tres grandes segmentos:

- a) El primer segmento está comprendido por la empresa estatal Servicios Postales del Perú Sociedad Anónima SERPOST S.A., que se desenvuelve bajo el régimen de la administración privada, es el operador público con el compromiso de prestar el servicio en todo el país; y recibe un igualitario trato como los demás (los privados); a excepción de la exclusividad que mantiene en la emisión de estampillas o sellos postales⁸. Actualmente este operador mantiene una mayor participación sólo en algunos segmento del mercado, tales como de servicios postales de correspondencias (cartas), pero no así en el envío de encomiendas nacional o internacional; u otros. Asimismo, es el operador que mayor presencia física mantiene en el país, debido a la infraestructura que posee a nivel nacional, contando con diversos puntos de atención (locales de admisión de envíos postales) en diversos lugares del país, según información con que se cuenta.
- b) El segundo segmento estaría conformado por operadores que han efectuado importantes inversiones, y que lideran su participación en algún segmento del mercado postal, o servicio específico. Básicamente son empresas de servicios postales que disponen de una red de alcance nacional e internacional, pero prestando servicios sólo en algunos lugares del país; y mostrando una interdependencia. Este es el caso de operadores como DHL, en el caso de envíos de paquetes internacionales; Expreso Cruz del Sur S.A., en envío de pequeños paquetes, o TUMSAC. En una primera aproximación, este segmento respondería a una estructura de mercado oligopólico, puesto que algunos de estos servicios representan la participación y el poder refinado de un mercado, en donde se mantienen empresas que logran prestar servicios postales bajo ciertas condiciones de calidad, básicamente respondiendo al modelo oligopólico de "líder en cantidad"⁹. Asimismo, tendremos empresas que no precisamente fijan sus cantidades, sino sus precios, siendo las demás seguidoras de sus decisiones, a este modelo de estructura de mercado se le conoce con el nombre de oligopolio "líder en la elección del precio". Estos operadores líderes buscan siempre ganar una mayor participación de mercado en los cuales prestan sus servicios a través de nuevas estrategias publicitarias, incursionando en nuevos mercados, aplicando métodos tecnológicos más avanzados, cambiando su proporción de factores productivos, entre otras actividades.
- c) En algunos segmentos del mercado tales como en el caso de *pequeños paquetes en la modalidad internacional*, existiría la posibilidad de un duopolio, caso mínimo de oligopolio, pues son dos los operadores que lideran este segmento, DHL Internacional S.R.L. y SERPOST S.A., actuando los demás operadores pequeños como seguidores, abasteciendo el mercado residual; las mismas que forman parte del siguiente grupo.

⁸ Dicha exclusividad ha sido otorgada por el Estado peruano, en su representación, y sin estar permitida la emisión de los operadores particulares. Se trata del derecho a la monopolización de la emisión de estampillas postales, que debe tener el Estado – como en cualquier parte del mundo - al igual que la emisión de billetes y monedas realizado por el Banco Central de Reserva del Perú. Podría estudiarse la posibilidad de que retorne al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, dicha actividad, como en el caso de la "emisión de placas", o porque no otorgar la emisión en concesión al mejor postor, bajo la administración de la DGSP.

⁹ Conocido también con el nombre de Modelo de Stackelberg, Varian, Hall. 1992.

- d) Finalmente tenemos el segmento de “muchas pequeñas empresas”, las mismas que básicamente operan en una determinada área geográfica – Regional local, tal como la Empresa Perusa Express S.A., Proservise Group S.A., entre muchas otras. En algunos casos, podríamos decir que este grupo de pequeñas empresas abastecen el mercado residual postal, luego que el “operador postal líder en cantidades” (el segmento b) ha abastecido su mercado objetivo maximizando sus utilidades; en otros casos estableciendo menores precios para satisfacer el mercado residual luego que la “operador postal líder en precios” (el segmento b) ha fijado un precio para su servicio optimizando sus beneficios. Este conjunto de pequeño operadores que podría ser visto como un mercado sujeto a competencia, respondería mejor al modelo de estructura de mercado de competencia monopolística¹⁰, donde la diferenciación del servicio postal que brindan estaría dada básicamente por una cuestión espacial de ubicación geográfica de los puntos de atención, precios, el alcance y cobertura del servicio, entre otros factores que hace que un operador se diferencie entre los demás.

III.- SUPERVISIÓN Y CONTROL POSTAL

En cumplimiento de sus atribuciones la DGSP viene realizando una serie de acciones de Supervisión y Control en el mercado postal, con el objetivo de cumplir sus objetivos a cabalidad. Así, en un primer momento las acciones de supervisión y control postal realizadas por la Dirección de Normas y Supervisión Postal¹¹ fueron de forma específica, como resultado de una serie de denuncias efectuadas por algunos operadores formales ante la ex Dirección General de Correos, entre los años 1996 – 1997; según estadísticas con que se cuenta. En dichas acciones de supervisión se detectó que algunos operadores no contaban con una concesión postal, otros que no obstante de contar con una concesión postal, por algún motivo no habían renovado su carta fianza, o no habían informado de algún cambio en la prestación del servicio a la DGSP; operando de este modo fuera del marco normativo y regulatorio, y por lo tanto dentro de la informalidad.

3.1.- Supervisión y Control Postal Programada

Posteriormente, con el objetivo de reducir el grado de informalidad existente en el mercado postal, la DGSP, a través de la Dirección de Normas y Supervisión Postal, a partir del año 1998 viene realizando una serie de acciones de supervisión y control de forma programada en este importante subsector de comunicaciones. En el cuadro N°

¹⁰ Aquel estructura de mercado en donde existen muchos operadores u oferentes de servicios, pero cada uno de ellos ofrece servicios diferenciados con respecto a los de sus competidores; diferenciándose así.

¹¹ Con el nuevo ROF aprobado, pero aún no aplicable según RM N° 534-2002-MTC/15.01, de septiembre del 2002, que extiende la vigencia de la Dirección de Normas y Supervisión Postal, sería una función encargada a la Dirección de Supervisión y Control y Postal. La misma que ha sido denominado como: Órgano de línea de la Dirección General de Servicios Postales, a cargo de un Director cuyas funciones serían: a) Ejecutar las acciones de control para la detección de infractores del servicio postal. b) Evaluar y proponer la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes. c) Supervisar el cumplimiento de los términos del contrato de concesión y de la legislación postal para garantizar las condiciones de calidad, regularidad y seguridad. d) Investigar y atender los reclamos de los usuarios, respecto al servicio que prestan los concesionarios postales. e) Supervisar la prestación del servicio postal universal. f) Implementar acciones para supervisar el cumplimiento de lo establecido en los convenios y acuerdos internacionales que el país halla ratificado. y g) Las demás funciones que le asigne la Dirección General, de acuerdo al ámbito de su competencia.

1 podemos ver como entre los años 1998 - 2001, se han incrementado fuertemente las acciones de supervisiones, en promedio han crecido a una tasa superior a 15% anual; sin embargo el año 2002 cayeron a sólo 198. Cabe resaltar que éste año no se pudo cumplir con la programación respectiva, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que exigía una norma con rango de ley para la tipificación de infracciones y la aplicación de sanciones; y como no contábamos con dicha norma.

Cuadro N° 1

| Años | Número de Supervisiones |
|-------------|--------------------------------|
| 1998 | 181 |
| 1999 | 179 |
| 2000 | 316 |
| 2001 | 360 |
| 2002 | 198 |
| 2003 | 308* |

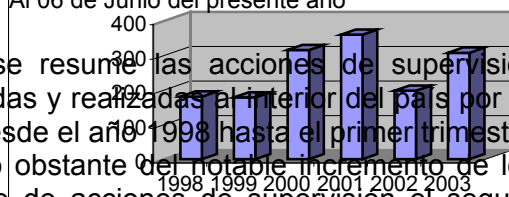
Fuente: Dirección de Normas y Supervisión Postal

* Al 06 de Junio del presente año

Por su parte, de conformidad con el actual “Plan Estratégico del Subsector de Comunicaciones” 2003-2004, de reducir la informalidad en el mercado de servicios postales, se han incrementado fuertemente las acciones de supervisión en lo que va del presente año, tanto en Lima así como al interior del país; de esta forma al 06 de junio -2003 el número de supervisiones ya superan fácilmente las realizadas durante el mismo lapso del año pasado, alcanzando las 308.

Gráfico N° 1

Número de acciones de Supervisiones*
Fuente: Dirección de Normas y Supervisión Postal – DGSP
* Al 06 de Junio del presente año



En el cuadro N° 2 se resume las acciones de supervisión postal, por ubicación geográfica, programadas y realizadas al interior del país por la Dirección de Normas y Supervisión Postal, desde el año 1998 hasta el primer trimestre del presente año 2003. Cabe señalar, que no obstante el notable incremento de lo que va del año se han programado una serie de acciones de supervisión el segundo semestre, buscando optimizar los elevados desembolsos por supervisión incurridos por el MTC.

Cuadro N° 2

ACCIONES DE SUPERVISIÓN REALIZADAS EN EL PAIS

| LUGAR DE INSPECCION | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003¹ |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Amazonas (Amazonas y Chanchapoyas) | | | 10 | | | |
| Ancash (Huaraz y Chimbote) | | | 35 | | | 16 |
| Apurímac (Abancay) | | | | 5 | | |

| | | | | | | |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Arequipa | | 15 | | 51 | | |
| Ayacucho | | | | 19 | | |
| Cajamarca | | | 14 | | 25 | 34 |
| Pasco (Cerro de Pasco) | | | | 13 | | |
| Cuzco | | 29 | | 27 | | |
| Huancavelica | | | | | | |
| Huanuco (Huanuco, Tingo María) | | 11 | | 24 | | |
| Ica (Ica, Chincha, Pisco) | | | 26 | | 27 | |
| Junín (Huancayo) | | | 38 | | | |
| La Libertad (Trujillo) | | 20 | | 15 | | 71 |
| Lambayeque (Chiclayo) | | 10 | | 15 | | 13 |
| Lima (Lima, Callao, Cañete) | 181 | 70 | 74 | 73 | 82 | 145 |
| Loreto (Iquitos, Yurimaguas) | | | 19 | 23 | 22 | |
| Madre de Dios (Puerto Maldonado) | | | 16 | | 19 | |
| Moquegua (Moquegua, Ilo) | | | 14 | | | |
| Piura | | 11 | | 30 | | 14 |
| Puno (Puno, Juliaca) | | | 38 | 37 | | |
| San Martín (Tarapoto, Moyobamba) | | 12 | | 18 | | 15 |
| Tacna | | | 15 | | | |
| Tumbes | | 1 | | 10 | | |
| Ucayali (Pucallpa) | | | 17 | | 23 | |
| TOTAL | 181 | 179 | 316 | 360 | 198 | 308 |

Fuente: Dirección de Normas y Supervisión Postal – DGSP

(1) Al 06 de Junio del presente año

3.2.- Costos de las acciones de supervisión y control postal

Como todas las actividades que realizan los Organismos Reguladores, incluidas las acciones de supervisión y control tienen costos que alguien tendrá que asumirlas¹², y al no existir ningún pago por tasa de supervisión postal, estos costos han significado fuertes desembolsos para el Estado peruano a través de Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por conceptos de viáticos y movilidad. Los desembolsos por viáticos incluye el alojamiento y manutención de los funcionarios encargados de la supervisión, por los días que demandaban las acciones (en promedio una semana y hasta el primer trimestre del presente año han sido dos los funcionarios que realizan la supervisión en el lugar objetivo), la movilidad local, dentro del lugar o ciudad objeto de la supervisión postal; asimismo, en pasajes por traslado desde la ciudad de Lima, cede la DGSP, al interior del país, algunos por transporte aéreo y otros vía terrestre. Así por ejemplo de los 38.272,33 nuevos soles que le ha costado al MTC las acciones de supervisión y control postal el año 2000, el 8,58% corresponde a movilidad local, el 24,95% a pasajes, y la mayor parte a viáticos, el 66,47% de total.

Cuadro N° 3

¹² Al respecto el importante economista de la Universidad de Chicago ha sentenciado que “no existe menú gratis”.

**GASTOS POR VIATICOS Y TRANSPORTES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA DGSP EN
COMISIÓN DE SERVICIO DE SUPERVISION Y CONTROL POSTAL**

| AÑO | LUGARES | VIATICOS | TRANSPORTE | TOTAL |
|---------------------------|--|------------------|-------------------|-------------------|
| 1999 | PIURA-TUMBES-AREQUIPA CHICLAYO-TRUJILLO-CUSCO HUANUCO-TINGO MARIA- TARAPOTO-MOYOBAMBA | 13.759,60 | 7.827,26 | 21.586,86 |
| 2000 | HUARAZ-IQUITOS-CAJAMARCA TACNA-CHACHAPOYAS-PUNO MOQUEGUA-ICA-HUANCAYO PUERTO MALDONADO PUCALLPA-CHIMBOTE | 25.440,50 | 12.831,83 | 38.272,33 |
| 2001 | IQUITOS-TARAPOTO-YURIMAGUAS PIURA-TUMBES-CHICLAYO- TRUJILLO-CUSCO-ABANCAY AREQUIPA-AYACUCHO HUANUCO-TINGO MARIA PUNO-JULIACA-CERRO DE PASCO | 21.362,60 | 8.917,52 | 30.280,12 |
| 2002 | CAJAMARCA-IQUITOS TARAPOTO-YURIMAGUAS CAÑETE-CHINCHA-PISCO-ICA PUCALLPA-CUSCO-ABANCAY PUERTO MALDONADO | 10.668,70 | 5.023,66 | 15.692,36 |
| 2003⁽¹⁾ | ANCASH- PIURA- LAMBAYEQUE LA LIBERTAD – CAJAMARCA | 10.440,00 | 5.035,38 | 15.475,38 |
| | | 81.671,40 | 39.635,65 | 121.307,05 |

(1) Al mes de mayo. En Nuevos Soles Corrientes¹³

Fuente y Elaboración: Oficina de Coordinación Administrativa - DGSP

IV.- LA INFORMALIDAD POSTAL

Entendiéndose la informalidad postal como al conjunto de actividades que realizan un grupo de operadores (o uno sólo) de servicios postales al margen de lo señalado por el marco regulatorio y normativo existente en el país (en materia postal), por ejemplo sin contar con una concesión postal o sin renovarla cada cierto periodo, sin renovar periódicamente su carta fianza, o sin actualizar algún tipo de información a su debido tiempo en la DGSP, por ejemplo sobre nuevos puntos de atención, prestación de nuevos servicios postales, u otra situación. A partir de las estadísticas de las acciones de supervisión y control existente en la DGSP, y realizadas por la Dirección de Normas y Supervisión Postal, con el nuevo ROF es una función encargada a la Dirección de Supervisión y Control Postal, presentamos un cuadro resumen del número de operadores informales detectados y multados por operar bajo esta modalidad. Estas acciones forman parte de las funciones encomendadas¹⁴ a la DGSP de: aplicar sanciones a quienes incurran en infracción a la legislación postal y/o contratos de

¹³ Sin considerar la pérdida del valor real de dicho monto por la inflación acumulada

¹⁴ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. D.S. N° 041-2002-MTC.

concesión postal; y de supervisar el cumplimiento de lo establecido en los convenios y acuerdos internacionales que el país halla ratificado. Ver el cuadro resumen N° 3.

Cabe señalar que las acciones de supervisión y control entre 1996 y 1997 se realizaron como resultado de denuncias efectuadas a esta DGSP por parte de operadores postales formales, detectándose y sancionándose con multas a los infractores, en sus diversas modalidades básicamente por los siguientes hechos:

Cuadro N° 4

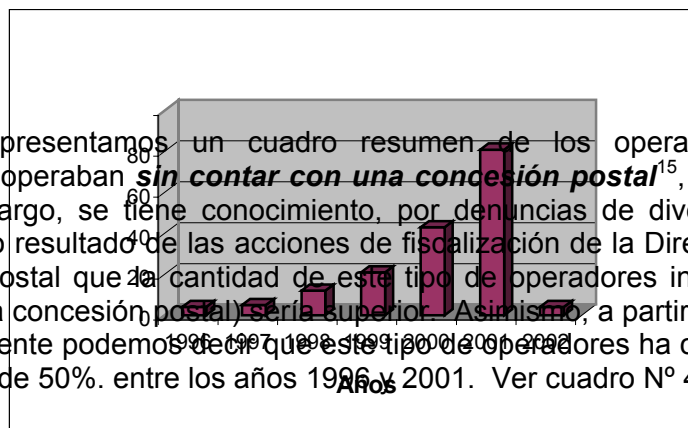
| Años | Operadores Informales Sancionados |
|-------------------|-----------------------------------|
| 1996 | 4 |
| 1997 | 5 |
| 1998 | 12 |
| 1999 | 21 |
| 2000 | 43 |
| 2001 | 81 |
| 2002 ¹ | 4 |

Fuente: Dirección de Normas y Supervisión Postal – DGSP

(1) Sólo dentro del mes de enero

operar el servicio postal sin contar con la concesión expedida por la DGSP, no renovar la carta fianza, operar el rubro de remesa postal, sin contar con la autorización respectiva. Por otro lado, tenemos aquellas infracciones detectadas y multadas como resultado de acciones de supervisión programadas por la DGSP a partir de 1998. Como resultado de las mismas, y al igual que lo sucedido entre 1996 y 1997, se detectaron operadores actuando en el contexto informal.

Gráfico N° 2



Seguidamente presentamos un cuadro resumen de los operadores informales detectados que operaban **sin contar con una concesión postal**¹⁵, al parecer serían pocos, sin embargo, se tiene conocimiento, por denuncias de diversos operadores formales y como resultado de las acciones de fiscalización de la Dirección de Normas y Supervisión Postal que la cantidad de este tipo de operadores informales (que no cuentan con una concesión postal) sería superior. Asimismo, a partir de la información estadística existente podemos decir que este tipo de operadores ha crecido a una tasa promedio anual de 50%. entre los años 1996 a 2001. Ver cuadro N° 4.

Cuadro N° 5

| Años | Número de Operadores sin Concesión |
|------|------------------------------------|
| 1996 | 3 |
| 1997 | 1 |
| 1998 | 9 |

¹⁵ Al encontrarse que alguna persona natural o jurídica operaba el servicio sin una concesión postal, las sanciones impuestas fueron del orden de 10 UIT.

| | |
|-------------------|----|
| 1999 | 18 |
| 2000 | 39 |
| 2001 | 71 |
| 2002 ¹ | 3 |

Fuente: Dirección de Normas y Supervisión Postal – DGSP

(1) Sólo dentro de enero del 2002.

Otro de los comportamientos de carácter informal observado en el mercado de Servicios postales durante los mencionados años fue la falta de renovación a tiempo de sus respectivas Carta Fianza, por parte de algunos operadores; asimismo, la cantidad observada fue muy pequeña.

Cuadro N° 6

| Años | Número de Concesionario que no Renovaron a Tiempo la Carta Fianza |
|-------------------|--|
| 1996 | 1 |
| 1997 | 3 |
| 1998 | 2 |
| 1999 | 2 |
| 2000 | 0 |
| 2001 | 0 |
| 2002 ¹ | 1 |

Fuente: Dirección de Supervisión y Control - DGSP

(1) Sólo dentro del mes de enero

Como podemos observar, existe una correlación positiva entre el número de acciones de supervisión y el número de operadores informales detectados a partir de dichas acciones. El desarrollo de éstas actividades postales informales podría dar lugar a otras actividades informales, así como también delictivas tales como el contrabando de mercaderías, narcotráfico, robo de mercaderías, así también al no pago de impuestos, incurriendo en elusión o evasión tributaria, entre otros.

Debemos resaltar que las sanciones impuestas fueron posible aplicarse a las acciones de infracción realizadas sólo hasta el 12 de octubre del año 2001, emitiéndose tales resoluciones de sanciones por la Dirección General de Correos, ahora Dirección General de Servicios Postales, hasta enero del año 2002, dentro del marco del Decreto Supremo N° 02-94-JUS: Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (31/01/94), “que regía la actuación de orden administrativo de las entidades de la Administración Pública, siempre que por leyes especiales no se establezca algo distinto”. Esta situación es consecuencia de la promulgación de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en abril del año 2001, la misma que entró en vigencia seis meses después, en octubre del 2001, y dejando sin efecto alguna imposición de sanciones.

En la práctica la emisión de esta norma redujo el empowertment de la DGSP, y con ello el cumplimiento de sus funciones a cabalidad, en tal sentido luego de una larga espera recientemente, se ha publicado la Ley de Potestad Sancionadora, asimismo se espera la pronta publicación de su respectivo Reglamento, el proyecto ha sido alcanzado al Viceministerio de Comunicaciones para que gestione su aprobación y publicación; esperamos que con esto mejore la capacidad de control y supervisión así como sancionadora de la DGSP.

4.1.- Efectividad y Ejecución de la Imposición de las Sanciones

Con respecto a las sanciones administrativas impuestas, en la actualidad la cartera de morosidad que mantienen los operadores postales como resultado de las multas impuestas por operar informalmente es demasiado pesada, según el cobrador coactivo¹⁶ son diversos los factores que impiden efectivizar el pago: el monto de la multa no esta sujeto al fraccionamiento¹⁷, carencia de información de la normativa postal vigente a través de los diversos medios de comunicación a lo largo y ancho de todo el país, ausencia de la DGSP en los diversas localidades del país a través de organismos descentralizados o municipales, el deudor que ha infringido la norma es ilocalizable, no poseen como propiedad algún inmueble ni vehículo, algunos de tenerlo, lo tienen en situación de embargado y con orden de captura, entre otros. Seguidamente presentamos un cuadro de la evolución de la situación de las deudas que los operadores mantienen con la DGSP por infracción a la normativa postal desde 1996. Ver cuadro N° 7.

Cuadro N° 7

| AÑOS | CANTIDAD DE EMPRESAS SANCIONADAS | MONTO TOTAL DE LAS MULTAS IMPUESTAS N S/. | FORMAS DE PAGO | | SALDO POR COBRAR |
|-------------------|----------------------------------|---|------------------|--------------------|---------------------|
| | | | CAJA | Banco de la Nación | |
| 1996 | 4 | 77.000 | 0 | 0 | 77.000,00 |
| 1997 | 5 | 62.400 | 867,15 | 1.299,00 | 60.233,85 |
| 1998 | 12 | 262.600 | 2.600 | 15.900,00 | 244.100,00 |
| 1999 | 21 | 534.800 | 2.900 | 66.104,03 | 465.795,97 |
| 2000 | 43 | 1.138.275 | 4.475 | 8.500,00 | 1.125.300,00 |
| 2001 | 81 | 2.143.650 | 6.125 | 0 | 2.137.525,00 |
| 2002 ² | 4 | 108.500 | 15.500 | 0 | 93.000,00 |
| Total | 170 | 4.327.225 | 32.467,15 | 91.803,03 | 4.202.954,82 |

Fuente y elaboración: Oficina de Coordinación Administrativa – DGSP
(2) A enero del 2002.

En resumen desde 1996 hasta Enero-2002, el monto total acumulado de las multas impuestas por la DGSP a los operadores postales infractores puede resumirse de la forma de cómo señala el cuadro N° 8:

¹⁶ Actualmente es el Banco de la Nación

¹⁷ En tal sentido actualmente la DGSP vienen trabajando en la elaboración de una "Directiva de Procedimiento para el fraccionamiento del pago de las multas derivadas de las infracciones al servicio postal".

Cuadro N° 8

| Resumen | N S/. | % |
|---|--------------|----------|
| Monto total de las multas impuestas | 4.327.225,00 | 100,00 |
| Pagos efectuados en caja y/o Banco de la Nación | 124.270,18 | 2,96 |
| Saldo por cobrar | 4.202.954,82 | 97,13 |

Fuente y elaboración: Oficina de Coordinación Administrativa - DGSP

De forma más detallada el total acumulado nominal de todas las multas impuestas durante todos los años se distribuye, según el cuadro N° 9.

Cuadro N° 9

| DESCRIPCION DEL SALDO POR COBRAR | Cantidad Operadores | Importe en N.S/ | Particip. % |
|---|----------------------------|------------------------|--------------------|
| Expedientes a cargo del Procurador Público – MTC sin respuesta | 39 | 1.002.650,00 | 23,86 |
| Empresas no ubicadas por el Banco de la Nación (incobrables) | 73 | 2.023.900,00 | 48,15 |
| Sanciones por tramitar para la cobranza coactiva a cargo de funcionarios de la DGSP | 35 | 997.000,00 | 23,72 |
| Empresas que han pagado parcialmente su deuda | 6 | 106.729,82 | 2,54 |
| Empresas que han pagado un monto superior | 7 | -3.325,00 | -0,08 |
| Multas dejadas sin efecto | 3 | 76.000,00 | 1,81 |
| Empresas que han pagado el total de la multa impuesta | 7 | 0 | 0,00 |
| Totales | 170 | 4.202.954,82 | 100,00 |

Fuente y elaboración: Oficina de Coordinación Administrativa - DGSP

Dada la casi total ineficacia en la efectividad del cobro de las multas impuestas por la DGSP y derivadas de las infracciones de la normatividad postal, es necesario fijar un límite a las mismas, de acuerdo a la capacidad económica y de pago de los operadores, de lo contrario seguirán siendo “no creíbles” las sanciones; sobre todo hoy en día que se retomarán dichas sanciones dado la reciente aprobación del Ley N° 27987. Esta política permitirá que no siga creciendo la cartera morosa y se efectivice el pago de las ya impuestas, cabe señalar que las multas se dejaron de imponer desde febrero de año 2002, como se mencionará anteriormente, al carecer de una Norma con rango de ley según lo señalado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; fueron largos los días que no se pudo hacer nada para aprehender las acciones postales informales, desde 12 de octubre del 2001 hasta el 04 de Junio del presente año.

4.2.- Metas para la Reducción de la informalidad

De la información estadística histórica con que se cuenta se esperaría que con el incremento de las acciones de supervisión que se vienen ejecutando en lo que va del año, ascendiendo ya a 308 al 06 de junio, y con las programadas para lo que resta del 2003, como parte de una segunda fase de reforma que se vienen estudiando y aplicado en el subsector postal¹⁸. Se esperaría que la reducción de los operadores informales sea alrededor del 20% de las acciones de supervisión y control que se logren efectuar durante todo el presente año.

¹⁸ La primera se inicio con la aprobación del Decreto Legislativo N° 685, del 04-11-1991.

V.- BENEFICIOS Y COSTOS DE ACTUAR INFORMALMENTE EN EL MERCADO POSTAL

Las actividades que realizan las personas están sujetas a una evaluación costos beneficio en donde el infractor en el momento de cometer el delito evalúa el beneficio esperado de cometer la infracción, así como el costo (o castigo) que se le impone al quedar descubierto.

5.1 Beneficios del Operador Informal

Los **beneficios** identificados de operar en la informalidad pueden subdividirse en dos grupos: (a) Ahorro de costos de la formalidad para operar el servicio postal (costos administrativos, documentación, recopilación de una serie de documentos, tiempo de espera y demandado para la obtención de diversos documentos), de forma ex ante; (b) Ahorro de costos de permanecer en la formalidad tales como de pagos de tasas que el operador debe efectuar a la DGSP por renovación o ampliación de la concesión postal, renovación la carta fianza, de explotación del servicio postal, pago de impuestos y tributos; todos estos son de forma ex post, después de haber decidido ingresar al mercado postal. Caber resaltar que socialmente no existe ningún beneficio de estas actividades, sino por el contrario un costo.

5.2 Costos de la Informalidad

Por el lado de los **costos** los operadores informales estarían afectos a los siguientes desembolsos (costos privados) por diversos motivos: (a) posibilidad de incurrir en diversas acciones para no lograr ser descubierto, como cambiando de local cada cierto tiempo y/o de razón social; (b) tratando de lograr la captura del regulador (o supervisor) para que no sean descubiertos y sancionados por estar actuando en la informalidad tales como lobby o coimas, a decir verdad esto no viene sucediendo con los funcionarios de la DGSP¹⁹, (c) asimismo, los beneficios que recibiría si actuaría en la formalidad (por ejemplo, invitaciones a cursos de capacitaciones realizados por la administración pública, o algún tipo de asistencia), (d) el no poder acudir al mercado financiero pudiendo estar en el mercado de crédito informal pagando tasas usureras, entre otros.

Cabe resaltar que también existen **costos sociales** asociados al problema de la informalidad postal, que a decir verdad no son tomados en cuenta por el operador al momento de infringir la norma postal, entre ellos: desincentivar las actividades de los operadores formales en el mercado postal, las inversiones en ampliación de la red postal o en el mejoramiento de la calidad de los servicios postales, en general ineficiencias en la economía al no ser un verdadero sector dinamizador de la economía en su conjunto, entre otros.

5.3 Análisis costo – beneficio de operar informalmente o de infringir la normativa postal vigente

Suponiendo la existencia de un operador postal representativo que busca en todo momento cierto grado de bienestar, el mismo que puede ser representado mediante una función de utilidad, tendremos dos posibilidades aquel operador informal que ni siquiera cuenta con una concesión postal y aquel operador que no obstante de contar

¹⁹ no obstante que advierte al supervisor postal que fácilmente puede cambiar su razón social.

con una concesión postal actúa infringiendo parte del marco normativo o regulatorio, cayendo también en la categoría de informal. En ambos casos el operador busca maximizar su función de Utilidad Esperada con respecto a los diversos parámetros que intervienen en esta²⁰:

a) En el caso del operador que no ha obtenido una concesión postal:

$$EU = (1-\pi)U[Y^I + F + tY^F] + \pi U[Y^I - tY^F - T - F - \rho Y^F]$$

Donde:

EU: Utilidad esperada de un operador informal²¹, depende de:

π : probabilidad de ser supervisado o auditado por la DGSP

$(1-\pi)$: probabilidad de no ser supervisado o auditado por la DGSP

t: tasas y tributos que afecta al ingreso del operador postal formal; en este caso, viene siendo determinada por la SUNAT, siendo exógena a la DGSP.

F: Costos de formalización para iniciar sus operaciones en el mercado postal, por reunir la documentación requerida por la DGSP, gastos administrativos de carta fianza, para algunos, pago por derecho de concesión, entre otros.

T: Multa que pagará el operador informal al ser descubierto, independientemente del ingreso que obtenga. Viene expresado en la Ley de Facultad Sancionadora²², en Unidades Impositivas Tributarias.

tY^F : Incluye todos los tributos dependiente del ingreso que debería pagar el operador postal (en este caso a la SUNAT).

Y^I : Ingreso obtenido por el operador postal actuando informalmente

Y^F : Ingreso que le reportaría al operador postal si actúa dentro de la formalidad, sería un menor respecto al ingreso que le reporta operar informalmente, ya que hacerlo formalmente le implicaría pagar ciertas tasas y otras obligaciones al Estado, tales como impuestos.

ρ : algún tipo de penalidad que le impondrán otras instituciones independiente de la DGSP (en este caso la SUNAT) al ser descubierto, afecta al ingreso que tendría el operador si actúa formalmente, es de carácter exógeno, ya que viene determinada por otras leyes. Podría ser la tasa de interés moratoria.

b) En el caso del operador informal que cuenta con una Concesión Postal:

²⁰ Introduciendo algunas modificaciones a la función de utilidad de Morigestern.

²¹ La forma de la función de utilidad del individuo dependerá del comportamiento que tenga el individuo frente al riesgo: puede ser amante o gustarle correr riesgo, en tal caso preferirá operar bajo informal, averso al riesgo no gustándole actuar en la informalidad puesto que tiene temor a ser descubierto y castigado con suspensión o multa, o neutral al riesgo siendo para él indiferente a actuar o no bajo la informalidad.

²² Ley N° 27987. "Ley que Faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Ejercer la Potestad Sancionadora en el Ámbito de los Servicios Postales"; Junio 2003.

Para representar el comportamiento de este tipo de operadores, introducimos algunas modificaciones con respecto al caso anterior:

$$EU = (1-\pi)U[Y^I - tY^F - F] + \pi U[Y^I - tY^F - F - T - \delta F - (1+\rho) t (Y^I - Y^F)]$$

Donde:

$(1+\rho) t (Y^I - Y^F)$: Castigo y pago de tributos que deberán realizar a la SUNAT por venir operando informalmente. Afecta sólo al excedente de riqueza obtenida resultante de infringir la norma.

δ : Una fracción de la unidad, δF lo que le falta pagar para continuar dentro de la formalidad, por ejemplo, el pago para la renovación de la concesión postal, o los gastos administrativos de renovar la carta fianza.

$Y^I - tY^F - F$: Ingreso neto por operar dentro de la informalidad, no obstante de contra con una concesión postal, y ser descubierto. Ha incurrido en costos iniciales de formalización y paga algunos tributos de acuerdo a su ingreso (sólo a la SUNAT).

$Y^I - tY^F - F - T - \delta F - (1+\rho) t (Y^I - Y^F)$: Ingreso neto por operar informalmente, no obstante de contar con una concesión postal, y haber sido descubierto, debiendo pagar todas las multas y tributos.

Con respecto al ingreso esperamos que: $Y^F \leq Y^I$, ya que el operador informal al no pagar tasa, tributos, ni derechos a la DGSP, obtendrá como ingreso una mayor cantidad que el ingreso obtenido de manera formal, el cual esta afecto a tributación o supervisión.

5.4 Conclusiones obtenidas a partir del modelo de informalidad en el mercado postal

Del modelo se desprenden diversas conclusiones de políticas públicas y regulatorias, las mismas que ya vienen siendo tomadas en cuentas por la DGSP tales como, que mayores tasas y derechos a las cuales está afecto el operador postal, t , así como mayores montos de multas, no necesariamente implicaría una mayor recaudación para el fisco, teóricamente es ambiguo el resultado, es decir, por un lado dependerá de la magnitud de la tasa que afecta al operador, y por otro lado, de la forma de la función de utilidad que posea el individuo, pudiendo gustarle a este el riesgo, operando informalmente.

En tanto, que si aumenta la probabilidad de ser auditado o supervisado por la DGSP, π , estamos convencidos que disminuirá inambiguamente la informalidad que propicia no sólo la evasión del pago de la tasa por el otorgamiento de la concesión, sino también la evasión del pago de impuestos al fisco. Asimismo, si llegamos a tener individuos más aversos al riesgo lograríamos reducir la informalidad en el mercado postal y hasta disminuir la evasión tributaria, ya que al maximizar la función de utilidad del individuo con respecto a Y^I llegaríamos a $Y^I = Y^F$. Esto se permite con un sistema adecuado de información para los concesionarios y al público en general.

La penalidad por actuar al margen de la formalidad y de evadir las exigencias de la autoridad postal, así como la probabilidad de auditar, son dos variables que pueden

ser afectados por la DGSP. Por ejemplo, aunque el rango de sanciones de multa a recaer sobre el operador informal viene determinado por la ley, la DGSP puede afectarla puesto que en ella se deja ver cierta discrecionalidad. Asimismo, la probabilidad de ser auditado y descubierto puede incrementarse no sólo con las actuales acciones de supervisión, sino también haciendo público las operaciones de supervisión y control a las cuales están sujetos todos los operadores postales, las mismas que debe tener también un carácter informativa. Asimismo, advertirles que se vienen realizando cruces de información con la Administraciones Tributaria SUNAT, y otras instituciones.

Finalmente, del modelo se desprende que no sólo es responsabilidad de la DGSP la reducción de la informalidad en el mercado postal, sino también de otras Instituciones tales como la SUNAT; puesto que como observamos los costos por otorgamiento de una concesión postal no son elevados, y son por única vez; sin embargo la tributación puede ser elevada desincentivando a los operadores a hacerlo dentro de la formalidad.

5.5 Otros Tipos de acciones de Informalidad de los operadores postales afectos al Código Penal

Aquellas empresas formadas con la intención de cometer actos ilícitos como avalar la emigración de forma ilegal, avalar la salida del país con supuestos fines de asistir a cursos de capacitación o para realizar algunas gestiones en representación de la firma para nunca retornar al país, pudiéndose quedar a trabajar allí, recibiendo a cambio grandes sumas de dinero. Otra modalidad es, traficar drogas, enviar dólares falsos confeccionados en el país al extranjero o mercaderías sin pago de impuestos, recepcionarlas de forma subvaluadas, entre otros.

VI.- CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD DE LOS SERVICIOS POSTALES

A lo largo del análisis del mercado postal, del tratamiento que vienen dando al Dirección General a dicho mercado y demás instituciones relacionados con el tema de informalidad en el Perú, se han identificado algunas causas y consecuencias.

6.1 Causas identificadas

Entre los factores que inciden en la informalidad del mercado postal estarían:

- Ausencia de adecuados mecanismos de regulación en materia postal no obstante la amplia literatura y experiencias regulatorias en diversos países del mundo, tal y como se anotara en el informe sobre “Regulación Postal en el Perú y en el Mundo”²³.
- Falta de credibilidad en las sanciones impuestas por la DGSP, como resultado de la ausencia de un marco normativo adecuado, sobre todo de una Ley de Servicios Postales y la existencia de multas incobrables. A diferencia de la credibilidad que día a día ganan los Organismos Reguladores Autónomos y la SUNAT.

²³ <http://www.mtc.gob.pe/spostales/index.htm>

- Algunas ineficiencias al interior de la DGSP tales como excesivos plazos existentes en la evaluación para el otorgamiento de la concesión postal y en la calificación de las sanciones por infracción a la normativa postal.
- La alta heterogeneidad en diversos aspectos existente en el país tales como capacidades económico y niveles culturales de los habitantes, empresas, regiones, existentes en el Perú; lo cual no permite que el escaso marco regulatorio existente hoy en día en el país encuadre en las perspectivas de todos los operadores postales.
- La existencia de una regulación simétrica que no hace más que desincentivar la formalización de los pequeños operadores, que precisamente son necesarios ya que permiten la integración social de las zonas más alejadas del país, pudiéndose ver en algunos lugares del país como un mal necesario.

6.2 Consecuencias de la informalidad

Las consecuencias de las actividades informales en el mercado postal.

- La productividad y calidad del sector postal será baja, imposibilitándose la modernización tecnológica, el cumplimiento de convenios y tratados internacionales en materia postal.
- Dada la función de los servicios postales de dinamizar la actividad económica del país, la informalidad redundaría en una ineficiencia en la economía global.
- Resquebrajamiento del marco regulatorio postal, perdiendo credibilidad y respeto la autoridad postal.
- No permite medir los resultados de las medidas de políticas públicas y regulatorias adoptadas por el regulador postal, y los demás, se genera también una evasión tributaria.

VII.- CONCLUSIONES

A partir del presente estudio sobre informalidad en el mercado postal esbozamos las principales conclusiones obtenida:

- Existe una relación positiva entre el número de acciones de supervisión y control efectuadas por la Dirección de Normas y Supervisión Postal, y la cantidad de operadores informales detectados.
- Los operadores informales no sólo son aquellos que no cuentan con concesión postal, sino también aquellos que no renuevan sus cartas fianzas, o no entregan información a la autoridad postal sobre alguna modificación tales como ampliación de su red postal, mayores puntos de atención, ampliación de los servicios, entre otros.
- Mientras que los costos de la formalidad sean altos y los beneficios de la misma pequeños, les será atractivo a los operadores informales seguir operando como tales.

- Dado que no existen costos hundidos en el mercado postal, fácilmente se pueden cambiar de giro aquellos operadores que infringen la normativa postal, prueba de ello es que muchos operadores sancionados por infringir la normativa no son ubicados, vendiendo o alquilando a terceros sus activos para que sean utilizados en otras actividades económicas²⁴.
- Recientemente, con la aprobación y publicación de la Ley 27987²⁵, se le ha repuesto la facultad de efectuar sanciones administrativas a la DGSP, puesto que por un lapso de más de año y medio, con la aprobación de la Ley N° 27444 se dejó sin efecto la posibilidad que la DGSP sancione administrativamente, con multas o cancelaciones de la concesión postal, a quienes infrinjan la normatividad postal.
- Socialmente las sanciones de multa son menos costosas que las sanciones de cancelación, las cancelaciones generan despido de trabajadores y aumento del desempleo, una menor recaudación para el fisco, menor competencia en el mercado postal, asimismo paradójicamente se incentiva a que los operadores que infringieron el marco normativo postal cambien de actividad económica, entre otros.

VIII.- PROPUESTAS

Como resultado del exhaustivo estudio del problema de informalidad en el mercado de servicios postales en el país, así como de otros sectores económicos, seguidamente se desarrolla un conjunto de propuestas que deberían tomarse en cuenta para la reducción de la informalidad de los servicios postales:

- Necesidad de contar con un marco postal normativo adecuado, una Ley General de Servicios Postales, que permita el desarrollo del mercado así como asegurar el acceso universal del mismo.
- Reducir los costos de la formalidad y ejercer la autoridad regulatoria, fiscalizadora y sancionadora, con todas las facultades posibles y cierto margen de discrecionalidad para las actuaciones de la DGSP.
- El actual proyecto de Ley de Servicios Postales que viene elaborándose y discutiendo en la DGSP debe contemplar fuertes sanciones administrativas, elevadas multas y cancelaciones, de tal forma que los operadores se vean desincentivados a actuar bajo la informalidad.
- Dictar medidas tendientes a lograr la formalización de los operadores informales, así como el fraccionamiento de las grandes multas a fin de que sea factible su pago dada la elevada cartera pesada, por el orden del 97%.
- Agresivo programa de simplificación administrativa en la DGSP, disminuir los costos de formalización. Esto último involucra a Instituciones tales como la

²⁴ La posibilidad de que los activos adquiridos para ejercer una determinada actividad económica sean utilizados en otra actividad, tales como los locales de atención al público, los vehículos de transportes de correspondencias, entre otras, eliminan la posibilidad de existencia de costos hundidos.

²⁵ El 03 de junio del presente año.

Superintendencia de Administración Tributaria, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

- Mayor información al mercado postal de la necesidad de contar con una “concesión postal” para llevar a cabo la prestación del servicio emitida por la DGSP, asimismo, de sus funciones normativas, regulatorias de supervisión y control.
- Rediseñar las acciones de supervisión y control postal, actualmente implicarían sólo costos a la DGSP, los cuales vienen siendo subsidiados de forma cruzada²⁶ por otras dependencias del MTC, dada la ineffectividad en el cobro de las sanciones y los reducidos ingresos por concepto de concesiones y gastos administrativos cobrados a los concesionarios.
- Dada la ineffectividad del actual cobrador coactivo que presta el servicio de cobranza de las multas que impone la DGSP a operadores que han cometido algún comportamiento al margen de las normas y del marco regulatorio, es necesario estudiar la posibilidad de licitar entre otras instituciones este servicio; o firmar un convenio con otra institución financiera, para que se efectivice dicho cobro.
- Establecer una regulación asimétrica, es decir heterogénea, no es cierto que se debe implantar un trato igualitario a todos los operadores. Este tipo de política ya viene siendo aplicada por algunas Instituciones del Estado por ejemplo la SUNAT, por ejemplo cuando permite que algunas empresas emitan boletas de venta solamente, en tanto que otras están obligadas a emitir también facturas, con estas últimas el comprador puede sustentar crédito fiscal en tanto que con las otras no.

IX.- ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL MERCADO POSTAL

Entendiéndose como estrategias a aquellas acciones que la DGSP debe tomar para atacar debidamente la informalidad en el mercado postal y lograr, si no su erradicación, una notable reducción, seguidamente esbozaremos un conjunto de estrategias a seguir tanto internamente, así como externamente.

9.1 .- ESTRATEGIAS INTERNAS

Seguidamente establecemos un conjunto de estrategias que deberían seguirse al interior de la DGSP:

- La Dirección de Asesoría Técnica, en coordinación con la Dirección de Normas y Supervisión Postal deberían diseñar un flujograma funcional y de forma cronometrada, indicando los funcionarios responsables de la supervisión y control postal, evaluación de la infracción a la normativa postal, la fijación de la multa, el seguimiento del cumplimiento de las sanciones, el cobro o efectivización de la sanción, la formalización de los operadores infractores, de

²⁶ Generalmente los “subsidios cruzados” son socialmente ineficientes ya que permiten subsidiar costos de malas gestiones administrativas o deficientes manejos presupuestarios, generan problemas de riesgo moral o riesgo de abuso.

ser el caso, entre otras acciones. Básicamente se requiere establecer quienes son los funcionarios responsables y los plazos; asimismo, es necesario medir sus productividades periódicamente.

- Dada la urgencia y la magnitud del problema de informalidad en el país se debería desarrollar un plan de contingencia que nos permita actualizar la base de información de las acciones de Supervisión de la DGSP, emitir las calificaciones e informárselas a los infractores, distribuir adecuadamente las responsabilidades de los funcionarios, los plazos, así como las sanciones por incumplimientos.
- Las acciones de Supervisión y Control Postal deben estar totalmente separadas de las acciones de Gestión y Otorgamiento de Concesiones Postales, asimismo hay que determinar quienes son los funcionarios responsables²⁷ y los plazos, en todo caso hace falta que se materialice lo establecido en el nuevo ROF. Especialistas internacionales recomiendan para mejores logros de la gestión de regulación del Estado: definición de políticas, estabilidad e independencia funcional del regulador (incompatibilidades bien definidas), existencia de capacidad técnica e institucional, buena vigilancia sobre el regulador (rendición de cuentas, sistema judicial y fiscalía)²⁸.
- Que las acciones de supervisión y control postal tengan también como objetivo la difusión de la normativa postal vigente, especialmente al interior del país. Somos también conscientes de que parte del problema de la informalidad en el país es el resultado de la falta de información.
- Fijación de una tasa por supervisión y control postal que deberán pagar los operadores postales, esta medida permitirá que los operadores estén en constante relación con la DGSP, sabiendo que van a ser supervisado en cualquier momento de forma permanente. Además, la recaudación permitiría financiar sosteniblemente las acciones de supervisión de la DGSP.
- Se necesita contar con un registro constantemente actualizado de los puntos de atención que poseen los concesionario, por un lado para facilitar las acciones de supervisión y control postal. Asimismo, este sólo debería estar sujeto a un pago si se contrapone en alguna parte al contrato de concesión que se ha otorgado previamente. No es necesario que los operadores deban pagar alguna tasa por registrar los puntos de atención, pues esto lo único que generaría sería un incremento de la informalidad. Por lo tanto es necesario contemplar en el Proyecto de Ley que se viene elaborando la creación de un **Registro de Puntos de Atención a Nivel Nacional**, cuyas precisiones y alcances deberán ir en el Reglamento.
- Dada la confusión del uso de la Terminología Técnica Postal entre funcionarios encargados de la supervisión y control postal, es necesario establecer en la normativa que se viene discutiendo y elaborando una serie de definiciones. Las principales y menos flexibles (o más rígidas) deberían estar contempladas en el Proyecto de Ley de Servicios Postales que se viene elaborando, las

²⁷ Para mejorar el desenvolvimiento de las instituciones se requiere separar funciones y señalar quienes son los funcionarios responsable; asimismo, cuales son los incentivos y las sanciones a las cuales están sujetos por su mejor desempeño, así como por posibles ineficiencias, respectivamente.

²⁸ Instituto Peruano de Economía IPE, comentario diario 11 de junio, 2003.

demás que se consideren necesarias en el Reglamento. Actualmente ya existe dicho Glosario de Terminología Técnica Postal, debiéndose publicar .

9.2 .- Estrategias Externas

A través de los funcionarios que correspondan en el frente externo se necesitaría realizar las siguientes acciones para combatir y erradicar el problema de la informalidad postal:

- Solicitar al **Banco de la Nación**, actual cobrador coactivo, el requerimiento de información sobre el estado de la cartera de morosidad de la DGSP que se viene gestionando, así también los motivos por los cuales no se han materializado la cartera morosa. Con cargo a la oficina de Recaudación y Soporte Operativo en Comunicaciones.
- Solicitar al **Procurador Publico del MTC**, cobrador coactivo, el requerimiento de información sobre el estado de la cartera de morosidad de la DGSP que se viene gestionando, así también los motivos por los cuales no se han materializado la cartera morosa. Con cargo a la oficina de Recaudación y Soporte Operativo en Comunicaciones.
- Oficializar al Viceministerio de Comunicaciones **la necesidad de convocar a licitación entre los distintos bancos privados para la ejecución de los cobros de las multas que viene imponiendo la DGSP**, pudiendo elegirse a aquella institución financiera que menores costos represente para este Viceministerio, es decir elegiríamos a aquella institución financiera que cobre menores comisiones de administración y gestión. De las cifras se deduce que definitivamente el Banco de la Nación es hoy en día totalmente ineficiente para la efectivización de las multas.

X.- INSTITUCIONES ANCLAS

Esta sección esta referida aquellas “instituciones de apoyo” sobre las cuales debe sujetarse (o apoyarse) la lucha contra la informalidad en el mercado de servicios postales, al mismo tiempo que están fuera de la Dirección General de Servicios Postales; por lo mismo que se prevé trabajar con ellas los temas de erradicación de la informalidad de forma coordinada. Sin su colaboración sería imposible lograr el objetivo de erradicación de la informalidad en el sector postal.

10.1.- Instituciones Anclas al interior del Viceministerio de Comunicaciones

Seguidamente se nombran los órganos de líneas del Viceministerio de Comunicaciones que de forma directa deben ser participes en las estrategias a seguirse para la erradicación de la informalidad de los servicios postales en el Perú, tales como Oficina de Recaudación y Soporte Operativo en Comunicaciones y la Secretaría de Comunicaciones:

- Siendo la **Oficina de Recaudación y Soporte Operativo en Comunicaciones** es un órgano de apoyo del Viceministerio de Comunicaciones y es responsable de los ingresos a través de la recaudación de derechos, tasas, canon y multas y del control de los egresos o gastos del Viceministerio; con las siguientes funciones: a) Fiscalizar y controlar la recaudación y egresos, coordinando acciones con la Oficina General de Administración; b) Emitir resolutivos de fraccionamiento de las deudas de las empresas de comunicaciones²⁹; c) Coordinar las acciones de cobranzas coactivas; d) Elaborar el presupuesto del subsector; e) Brindar información sobre ejecución presupuestal a todas las áreas del subsector comunicaciones; f) Llevar el Registro de Bienes a cargo de las distintas áreas del subsector; y g) Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Comunicaciones, en el ámbito de su competencia. Deberíamos trabajar el tema de efectividad de los pagos de las dudas por multa.

Asimismo, las funciones técnicas inherentes al ámbito postal, tales como la supervisión y control, la evaluación y calificación de la infracción, y las respectivas sanciones; deben seguir siendo parte de las labores que vienen siendo realizadas a la fecha por la DGSP, por ser el órgano de línea por medio del cual el MTC ejerce la potestad sancionadora.

- Siendo la **Secretaría de Comunicaciones** “un órgano multidisciplinario encargado de proponer y evaluar políticas tendientes a la promoción del desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal de los mismos, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas”, incluido el servicio postal³⁰. Teniendo como entre muchas de sus funciones: (i) diseñar, evaluar y dar seguimiento a las políticas para el desarrollo del subsector de Comunicaciones, (ii) coordinar las actividades de descentralización de competencia del Viceministerio con los diversos órganos de línea del subsector y entidades competentes; como en otros aspectos, es necesario poner a conocimiento de dicho estamento el presente informe, así como solicitar su apoyo para la erradicación de la informalidad en el mercado postal peruano.

10.2.- Instituciones Anclas al exterior del Viceministerio de Comunicaciones

En esta subsección se anotan cuales son las Instituciones que indirectamente deben participar en las actividades para lograr los objetivos de la DGSP y del Viceministerio de Comunicaciones de reducir la informalidad de los servicios postales en el Perú, tales como sino también a otras Instituciones del país tales como la Superintendencia de Administración Tributaria SUNAT, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Municipio y Gobiernos Regionales, entre otras.

- Oficializar a la **Superintendencia de Administración Tributaria SUNAT** la situación de la “informalidad del mercado postal en el Perú”, buscando establecer la celebración de un convenio de intercambio de información y la posibilidad de que a través de ella se logre efectivizar el pago de las sanciones que se han venido imponiendo. Este intercambio de información sería básicamente sobre la situación tributaria de los operadores postales informales, ya sea de aquellos que poseen una concesión postal o no la poseen. Vemos

²⁹ Se incluye a las Empresas de Servicios Postales

³⁰ No sólo el servicio de telecomunicaciones

que la normativa Tributaria vigente podría estar desincentivando la total formalización de los operadores postales.

Por otro lado, dada la baja presión tributaria existente en el país, con respecto a otros países de la región y del mundo, estamos convencidos que es un tema de interés para dicha Administración Tributaria. Finalmente, debemos elaborar una propuesta de convenio de cobranza, para que a través de dicha Administración se logre efectivizar la cobranzas que actualmente mantienen los operadores informales con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por multas impuestas por la Dirección General de Servicios Postales.

- Dado que una importante parte de la informalidad en el Perú persiste como resultado de los elevados costos de la formalidad laboral, por los requisitos exigidos por el **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, según estudio del Programa de Estadísticas y Estudio Laborales de dicho Ministerio. Es necesario que dicha Institución tenga en cuenta el problema de la informalidad en el mercado postal para fijar sus políticas de empleo y de formalización de dicho mercado, posiblemente a través de reducción de los costos de formalidad y de simplificación administrativa, al igual de lo que estamos emprendiendo.
- Buscar la participación de los **Gobiernos Regionales y Municipales**, dado que como resultado de las acciones de supervisión postal se ha observado que muchas veces los Gobiernos Municipales otorgan Licencias de Funcionamiento Municipal a operadores informales que ni siquiera cuentan con una concesión de servicios postales otorgadas por este Ministerio; sustentando que no les prohíbe la ley. Es por ello que debemos informarles de este requerimiento a todos los Municipios al interior del país, a través de la Asociación de Municipalidades, y de los Gobiernos Regionales.

XI.- RECOMENDACIONES FINALES

Poner en conocimiento de las Direcciones de Asesoría Técnica y de Normas y Supervisión Postal, de la Oficina de Coordinación Administrativa, de los Asesores de la DGSP, del Coordinador de la elaboración y discusión del Proyecto de Ley de Servicios Postales, asimismo, de la Secretaría de Comunicaciones, Oficina de Recaudación y Soporte Operativo del Viceministerio de Comunicaciones, y de las autoridades del Subsector de Comunicaciones; el presente informe, para la efectivización de las recomendaciones y las estrategias a seguirse, y los fines que estimen convenientes. El objetivo de lograr la erradicación de la informalidad postal en el Perú es tarea de todos.

XII.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Estadística de los Servicios Postales en el Perú, Dirección General de Servicios Postales. Versión 2003.

http://www.mtc.gob.pe/spostales/estadisticas/Estad_postales_union_postal_universal.pdf;

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. What Causes Violent Crime? Word Bank. 2000.

Plan Estratégico del Viceministerio de Comunicaciones, 2003-2004.

Polinsky, Mitchell and Shavell, Steven. The Economic Theory of Public Enforcement of Law. Journal of Economic Literature. 2000.

Shmidt-Hebbel, Klauss. Reformas de la Seguridad, la Justicia y las Instituciones. Apuntes de Clase. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2001.

Varian, Hall, Análisis Microeconómico, Universidad de Michigan, Tercera Edición, Bosch Ediciones, 1992.

Instituto Peruano de Economía IPE, Comentario Diarios, Diversos. 2003.