



Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Dirección General de Servicios Postales

Servicio Postal Universal: *Consideraciones generales para su establecimiento*

(Documento de Trabajo)

Lima, Perú
2003

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	3
II. Servicio Postal Universal: Consideraciones generales	4
III. Determinación del Servicio Postal Universal	5
3.1 Concepto	5
3.2 Composición	6
3.3 Accesibilidad	7
3.4 Asequibilidad	8
3.5 Calidad	8
IV. Condiciones exigibles al (los) operador(es) del Servicio Postal Universal	9
V. Principios aplicables a la prestación del SPU	9
VI. Designación del operador(es) encargado(s) de la prestación del SPU	10
VII. Financiamiento del Servicio Postal Universal	11
VIII. Los costos de la prestación del Servicio Postal Universal	13
IX. Obligaciones del operador del Servicio Postal Universal	14
X. Derechos especiales atribuibles al operador del SPU	14
XI. Planificación del Servicio Postal Universal	15
XII. La Red postal del SPU	16
XIII. El Servicio Postal Social	17
XIV. La supervisión y control de la prestación del SPU	18
Conclusiones Generales	19
Recomendación	20
Anexo 1: Servicio Postal Universal: Compromisos internacionales	21
Anexo 2: Cuestionario internacional sobre el Servicio Postal Universal Comentarios sobre respuestas	26

Servicio Postal Universal

Consideraciones generales para su establecimiento

I. INTRODUCCIÓN.-

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido el acceso a las comunicaciones como un derecho humano fundamental¹, y en ese sentido todos los países miembros de la UPU garantizan este derecho elemental de todo ser humano, correspondiéndoles definir el alcance de los servicios postales universales a nivel nacional e internacional. Los servicios de comunicaciones en general y, en particular los servicios postales, constituyen un elemento básico para el desarrollo económico, dinamizando los demás sectores productivos de la economía del país y siendo generadores indirectos de riqueza y empleo.

Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, el Correo es un medio primordial de comunicación para las empresas, las organizaciones y las personas. Son, además, elemento clave para la cohesión social, para el incremento de la competitividad de las empresas y para el desarrollo del comercio. Estas consideraciones inherentes a los servicios de comunicaciones postales han sido las condicionantes para que sean declarados de necesidad y utilidad pública y preferente interés social, añadiéndose además que su fomento y control corresponde al Estado².

El XXII Congreso de la Unión Postal Universal (UPU) de Beijing, China de 1999 introdujo, al principio del Convenio Postal Universal, un artículo sobre el Servicio Postal Universal (SPU), el que estipula expresamente que los usuarios y clientes del Correo tendrán derecho a servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios asequibles; y que la satisfacción de los usuarios/clientes depende del desarrollo armonioso y constante de los servicios postales, tanto en el régimen interno como en el régimen internacional.

Es así como el SPU, se constituye en el objetivo más importante de la Estrategia Postal de Beijing, aprobada mediante la Resolución C 103/1999 del referido Congreso de la UPU, el que consiste, como lo hemos señalado anteriormente, en asegurar la prestación de un servicio universal que permita a los usuarios enviar y recibir bienes y mensajes desde y hacia cualquier lugar del mundo. A través de este objetivo la UPU reafirma expresamente su razón de ser fundamental, el vincular dentro de cada país y entre todos los puntos del planeta, a los expedidores y destinatarios de los envíos postales; garantizando así el derecho a la comunicación como un derecho fundamental de la humanidad, y asegurando un factor esencial para la promoción del desarrollo económico y social.

Dentro de las acciones que los Gobiernos deben realizar de conformidad con la Estrategia Postal de Beijing, están las de definir el Servicio Postal Universal y la de establecer la forma en que dicho servicio puede ser económicamente viable, bien sea estableciendo un área reservada, un fondo para el servicio universal, o a través de alguna forma de subsidio. La definición del SPU y

¹ Carta de las Naciones Unidas – Declaración Universal de los Derechos Humanos

² Decreto Legislativo N° 685

la garantía de su viabilidad congregan en si una serie de definiciones y determinaciones que el Estado debe adoptar sobre la base de un amplio estudio que tenga como base las necesidades de los usuarios/clientes y ciudadanía en general, la demanda nacional de servicios postales, la realidad geográfica del país, los niveles de integración por los medios de transportes y los planes de desarrollo de los mismos, los niveles de integración social y demás factores que se estimen incidan en su establecimiento.

De manera general debe señalarse que el establecimiento del SPU no sólo implica la determinación de un límite de pesos y/o la selección de algunos tipos de servicios; exige además fijar los parámetros de cobertura, frecuencia y calidad que deben ser cumplidos en su prestación. En este sentido corresponde al Gobierno la responsabilidad de establecer y vigilar los parámetros de acceso al servicio, seguridad, calidad, satisfacción del usuario, eficiencia y tarifa que deben caracterizar al servicio postal universal; conforme se señala en el numeral 2 del artículo 1 del Convenio Postal Universal, "Los Países miembros establecerán, en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales, el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios accesibles, teniendo en cuenta las necesidades de la población como sus condiciones nacionales."

Lo expuesto determina la necesidad de establecer una regulación sistemática en la que se determine el régimen al que ha de sujetarse la prestación del servicio postal universal, que garantice el derecho a las comunicaciones postales de todos los ciudadanos y empresas, se reconozca el ámbito del sector postal que se encuentra liberalizado, fijando las reglas básicas que permitan la libre concurrencia; pero además, teniendo en consideración las limitaciones de nuestro marco legal vigente (Decreto Legislativo 685), se hace exigible, necesariamente, de un nuevo marco legal que establezca los aspectos referidos al SPU y aborde todos los aspectos relacionados con la prestación de los servicios postales en el país, el rol del Estado, las competencias y obligaciones del Órgano Regulador, del Operador Público, de los Operadores Privados, el Régimen Sancionador, la Emisión de los Sellos Postales y demás aspectos pertinentes.

II. SERVICIO POSTAL UNIVERSAL: CONSIDERACIONES GENERALES.

Las consideraciones respecto a la definición de los servicios de interés general o públicos, entre los que se encuentra el Servicio Postal Universal (SPU), competen al Estado; su determinación, así como la concesión de derechos especiales o exclusivos y el establecimiento de obligaciones específicas para la prestación de este tipo de servicio, son su prerrogativa.

En ese orden, corresponde a la Dirección General de Servicios Postales, como el órgano de línea del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y en la práctica como Órgano Regulador de los servicios de comunicaciones postales en sus diversas modalidades en el país, la formulación de una propuesta técnica para la determinación y establecimiento del SPU en nuestro marco legal, sobre la base de lineamientos generales que desde la perspectiva técnica resultan aplicables al proceso de establecimiento del Servicio Postal Universal en el país; para el efecto se ha desarrollado el presente trabajo, fruto de la evaluación de experiencias vigentes en el mundo, de las consideraciones que sobre el tema se han formulado y del conocimiento de las condiciones particulares de la prestación del servicio postal.

Es preciso indicar inicialmente que entre los países miembros de la UPU que a la fecha tienen clara y expresamente determinado el SPU, existe una variedad de sistemas aprobados, lo que hace que no resulte válida la propuesta de un modelo común a nivel mundial en este aspecto; propuesta que además no podría ser de carácter obligatorio, puesto que el principio elemental de soberanía que le asiste a los Estados impide el establecimiento de una obligación de esta naturaleza.

La presión de la reforma postal, especialmente la tendencia a liberalizar el mercado, ha centrado la atención en la necesidad de comprender el significado del “servicio universal”. Como lo indica el párrafo anterior, aún existe gran incertidumbre. Una encuesta relativa a la información provista a la UPU por las administraciones postales muestra que una alta proporción de países no establecieron el alcance del servicio universal o, lo definieron en términos muy generales³.

Seguidamente se exponen consideraciones generales sobre los aspectos sustanciales del Servicio Postal Universal, los mismos que deberán merecer una propuesta técnica específica para su establecimiento en nuestro marco legal, partiendo desde el concepto mismo del SPU, su composición, acceso, calidad, financiación, responsabilidad, control; aspectos considerados en la *Guía sobre las obligaciones y las normas vinculadas a la prestación del servicio universal*, documento emitido por el Consejo de Administración de la UPU que en este documento tratamos a la luz de diversas opiniones y propuestas formuladas en el mundo.

III. DETERMINACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

3.1 Concepto:

Para los fines del presente documento, y sobre la base de diversas concepciones que se da al SPU, se entenderá por Servicio Postal Universal al conjunto de servicios postales de calidad que se determine en la Ley y sus Reglamentos de desarrollo, prestados de forma permanente en todo el territorio de la República, accesible a todos los usuarios y a precio asequible.

La determinación de los conceptos de servicio accesible y precio asequible, deberán tomar en consideración, especialmente por su necesidad y utilidad pública, el hecho de facilitar el acceso a este servicio a la población rural⁴, fronteriza y de preferente interés social⁵.

Lo más importante es que el servicio debe ser universal, es decir, que debe cubrir, en cuanto sea posible, la mayor parte del territorio nacional, de conformidad con los planes que para el efecto se establezca. Un servicio no puede ser considerado universal si no es accesible para todos, en condiciones satisfactorias.⁶

³ “The UPU and its Members – Status and Structures of Postal Administrations”, página web de la UPU.

⁴ Área no urbana que considera los siguientes factores: (i) baja densidad poblacional que con inexistentes o precarios servicios básicos (luz, agua, teléfonos, desagües) o (ii) población con bajo poder adquisitivo, áreas alejadas de los centros urbanos, cuya actividad económica predominante es la agricultura, ganadería, pesca y minería.

⁵ Aquellos lugares declarados como tales por el gobierno a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

⁶ Guía sobre las obligaciones y las normas vinculadas a la prestación del servicio universal – OI/UPU

La universalidad de este servicio se traduce en la no discriminación en el acceso, accesibilidad que abarque todo el territorio y una asequibilidad de precios que equilibre sus efectos en los usuarios, operadores y en aquellos negocios que se generan en torno al correo.⁷

3.2. Composición:

Cuando nos referimos a la composición del SPU, nos estamos refiriendo a la gama de productos y/o tipos de envíos postales que comprende este servicio, los mismos que serán determinados a partir del interés general que tiene el Estado sobre ellos por su papel esencial en el desarrollo de la cohesión social y territorial del país, así como por el interés económico que de su prestación se deriva.

La determinación de este ámbito exige un estudio especial⁸ que sobre la base de una amplia, detallada y confiable información, analice y evalúe todas las variables comprometidas en esta decisión; como se mencionara anteriormente, las necesidades de los usuarios/clientes y ciudadanía en general, la demanda nacional de servicios postales, la realidad geográfica del país, los niveles de integración por los medios de transportes y los planes de desarrollo de los mismos, los niveles de integración social y demás factores que se estimen incidan en su establecimiento.

Basados en las experiencias de otros países, estimamos además que el estudio especializado deberá considerar, en su evaluación operativa, un conjunto de servicios básicos cuya prestación debería garantizarse en la forma que lo determine el estudio en mención:

- ?? **Envíos de correspondencia ordinarios nacionales e internacionales**, para envíos postales que incorporen dirección indicada por el remitente sobre el propio objeto o sobre su embalaje, pudiendo tratarse de cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte; podría evaluarse la inclusión de libros, diarios y periódicos.
- **Pequeños paquetes y encomiendas postales, con o sin valor comercial**, servicios que complementarían una oferta de servicios adecuada.
- ?? **Servicios financieros postales**, en el marco del Acuerdo relativo a los Servicios de Pago del Correo de la Unión Postal Universal, contemplarse las transferencias y la emisión y pagos de giros postales.

Cabe señalar que además de las definiciones que al respecto llegue el estudio, estimamos que la determinación del ámbito del Servicio Postal Universal deberá

⁷ “El servicio postal universal desde el punto de vista de un operador público” – Foro Postal 2002 – Intervención: José María Marcos (España)

⁸ Para ello se requerirá una consultoría para la realización del estudio. La UPU y UPAEP constituyen el marco para llevar adelante la misma.

contemplar las siguientes consideraciones, las mismas que le darán una amplia y completa definición integral:

- ✍ ✍ El SPU podrá incluir la prestación del servicio accesorio de certificado, servicio que permitirá, en los envíos postales a que se refiere el apartado anterior, otorgar una mayor protección al usuario frente a los riesgos de deterioro, robo o pérdida, mediante el pago al operador de una cantidad predeterminada por éste.
- ✍ ✍ En términos generales cada servicio componente del servicio postal universal debería incluir, por lo menos las siguientes prestaciones:
 - a) La recogida, admisión, clasificación, tratamiento, transporte, distribución y entrega de cartas y tarjetas postales.
 - b) La recogida, admisión, clasificación, tratamiento, transporte, distribución y entrega de los pequeños paquetes y encomiendas postales.
 - c) El servicio de envío certificado, accesorio de los establecidos en los literales a) y b).

Finalmente, por razones de evolución tecnológica, demanda de servicios, necesidades de los usuarios o por consideraciones de política social; la composición del Servicio Postal Universal deberá ser determinada de tal manera que se posibilite su adaptabilidad de manera dinámica, sin trabas legales excesivas que permitan una respuesta oportuna a la inevitable evolución de los servicios postales.

3.3 Accesibilidad:

Igualmente, la determinación del SPU deberá contemplar las condiciones o características de accesibilidad a los usuarios/clientes y población en general que le serán aplicables, bajo los siguientes criterios:

Cobertura geográfica.-

En la propuesta que se desarrolle para el efecto, se deberá contemplar los criterios de delimitación política del territorio nacional, de densidad poblacional, de cohesión geográfica y social, de integración de vías de comunicación y otros aplicables; con lo que se establecerá el núcleo geográfico básico por tipo de servicio y/o envío, con lo que se posibilitará la definición de indicadores relacionados con distancias entre usuarios y puntos de atención, tiempo de espera en ventanilla, horarios de atención.

Asimismo se determinará la cobertura geográfica inicial y los criterios o compromisos de expansión geográfica por tipo de servicio y/o envío. De lo que

se tratará de tener una presencia postal adecuada, basados en las necesidades de la población.⁹

Frecuencia.-

En este aspecto es necesario que se determine expresamente las frecuencias de admisión y distribución, por tipo de localidad atendida y/o de punto de atención establecido, basados en las necesidades de los usuarios, los volúmenes y en las posibilidades reales de financiamiento del servicio; así como los compromisos de adecuación o implementación de las frecuencias que se determine.

3.4 Asequibilidad:

El tema del establecimiento de tarifas asequibles, conforme lo declara el Convenio Postal Universal, exige de un estudio que determine los criterios para asegurar este aspecto; ello llevará a considerar las condiciones económicas nacionales y las necesidades de la población, así como la existencia de una metodología de cálculos del costo y de volúmenes de demanda del SPU, consensuada y transparente.

Lo que sí será definitivo en este caso, es la uniformidad de las tarifas del Servicio Postal Universal; además deberá considerarse quién establece y regula las tarifas, y de igual forma cómo financiar las eventuales pérdidas que podría traer una SPU deficitario.

3.5 Calidad:

En el tema de la calidad, se deberá determinar las condiciones y exigencias mínimas para la prestación del servicio, las que se deberán traducir en objetivos en materia de calidad del SPU, por tipo de localidad atendida y/o tipo de servicio ofrecido; dichos plazos de tratamiento postal y sus componentes de cumplimiento, serán determinados como consecuencia de los estudios especialmente desarrollados; e incluirán, de ser el caso, los niveles iniciales y la escala anual de mejora hasta alcanzar niveles óptimos de calidad en cada caso.

Estas condiciones o normas de calidad que se establezcan deberán formularse en las áreas siguientes:¹⁰

- ✍ ✍ *Acceso a los servicios:* Determinación de infraestructura básica a partir de las necesidades de los usuarios, la red postal actual, densidad poblacional y consideraciones políticas de Gobierno.

⁹ “El objetivo del servicio postal universal es brindar a todos los usuarios un fácil acceso a la red postal, en especial ofreciendo puntos de acceso suficientes y condiciones satisfactorias en cuanto a la frecuencia de las recogidas; la prestación del servicio postal universal debe responder a la necesidad fundamental de garantizar la continuidad del funcionamiento, sin dejar de adaptarse a las necesidades de los usuarios y garantizándoles un trato equitativo y no discriminatorio.” – Guía sobre las obligaciones y las normas vinculadas a la prestación del servicio universal (OI/UPU)

¹⁰ Resolución C 18/ 1999 – XXII Congreso UPU Beijing – China 1,999

- ✍ ✍ *Satisfacción de los usuarios/clientes:* Determinación de las modalidades de medición de la satisfacción y atención de las necesidades de los consumidores y respuesta a sus expectativas.
- ✍ ✍ *Rapidez y fiabilidad:* Establecimiento de normas en materia de plazos de distribución así como su evaluación, medición y control.
- ✍ ✍ *Seguridad:* Establecimiento de normas para aumentar la seguridad en el SPU, específicamente en la detección de mercadería peligrosas, sustancias tóxicas y objetos prohibidos.
- ✍ ✍ *Responsabilidad y tratamiento de los pedidos de informes:* Establecimiento de normas para medir plazos de tratamiento de reclamaciones, sistema de indemnizaciones y suministro de información.

IV. CONDICIONES EXIGIBLES AL (LOS) OPERADOR(ES) DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

Al margen de la determinación específica del SPU, producto del estudio pertinente, existen condiciones que derivan en exigibles en la realización de este servicio al operador u operadores al (los) que se le encomiende su prestación, el que en adelante denominaremos como el Operador del Servicio Postal Universal (OSPU).

En este sentido, estimamos, coincidiendo con diversas experiencias en esta materia, y fundamentalmente en atención a la naturaleza y características propias del servicio postal; que la accesibilidad del usuario/cliente al servicio postal universal, exige la determinación de condiciones generales de carácter operativo, cuya responsabilidad de su implementación deberá asumir el OSPU.

4.1 Condiciones para la admisión:

- a) No discriminación siempre que se satisfaga la tarifa o el precio correspondiente.
- b) La propiedad de los envíos postales:
- c) Las dimensiones máximas y mínimas de los envíos postales admisibles.
- d) Tratamiento de los objetos cuyo tráfico sea constitutivo de delito o esté prohibido, con arreglo a la normativa vigente.

4.2 Condiciones para la entrega:

- a) Determinación del lugar de la entrega.
- b) Determinación de la persona a la que se hace la entrega.

V. PRINCIPIOS APLICABLES A LA PRESTACIÓN DEL SPU.

Independientemente de las conclusiones a las que arribe el estudio especial para la determinación del Servicio Postal Universal, su establecimiento por parte del Estado y su

aplicación por parte del OSPU que se designe, deberá tener presente la implementación y cumplimiento de los siguientes principios que lo caracterizarán:

1. **Inviolabilidad.**- Como garantía del secreto de la comunicación postal.
2. **Universalidad.**- No discriminación, igualdad e idénticas condiciones de oferta a los usuarios y clientes del servicio postal universal.
3. **Accesibilidad.**- Se presta en todo el territorio de la República.
4. **Asequibilidad.**- Tarifa uniforme a niveles razonables.
5. **Calidad.**- Condiciones satisfactorias de calidad mínima asegurada.
6. **Continuidad.**- Permanencia del servicio que implique no interrumpir ni suspender el servicio, salvo en caso de fuerza mayor.
7. **Sostenibilidad.**- Financiación estable y segura del servicio, viabilidad del operador.
8. **Adaptabilidad.**- Adaptable a las exigencias técnicas, económicas y sociales.
9. **Seguridad.**- En todos los niveles de la explotación postal, con el objeto de mantener y aumentar la confianza del usuario/cliente del servicio postal.

VI. DESIGNACIÓN DEL OPERADOR(ES) ENCARGADO(S) DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

Se ha expresado previamente que el SPU forma parte del derecho de toda la comunidad mundial a las comunicaciones, como un derecho fundamental de la persona reconocido así por las Naciones Unidas, y que éste, sin duda alguna, tiene un rol preponderante entre los demás servicios de comunicaciones. De igual forma, visto de la perspectiva económica y comercial, los servicios postales juegan un papel importante en el desarrollo de las economías de todos los países, es innegable su contribución al desarrollo económico de los países, facilitando una serie de transacciones o intercambios a costos comparativamente bajos. Igualmente, la reducción de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, en términos de acceso, forma parte esencial para la masificación del servicio.

Así tenemos que mediante Decreto Supremo N° 009-2001-RE del 25 de enero de 2001, se ratificó las Actas del XXII Congreso de la Unión Postal Universal, adoptadas en Beijing, República Popular China en 1999, confirmando la responsabilidad que asume el Estado respecto de la prestación del servicio postal en el país, la misma que se encuentra condicionada indirectamente a la liberación de la prestación de los servicios postales, situación que obliga a la expresa designación del (los) operador (es) para que se encargue de la prestación del servicio postal universal, conforme a las condiciones y parámetros que establezca el Estado.

En nuestro caso, el Decreto Legislativo N° 685 creó la empresa Servicios Postales del Perú Sociedad Anónima - SERPOST S.A., con la obligación de prestar el servicio en todo el país, con carácter de administración postal del Estado para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales; lo que la califica como el Operador Público de nuestros servicios postales¹¹.

En general, la naturaleza del SPU y el compromiso del Estado en la materia lleva a que el establecimiento del Servicio Postal Universal debe contemplar la designación expresa del operador (u operadores) postal que obligatoriamente prestará este servicio; la que le corresponderá, en principio, al Operador Público, en virtud de las obligaciones y derechos que le asiste como tal; lo que no impide que en las condiciones y parámetros que se establezcan para el mismo, otros operadores puedan requerir dicha designación, la que en dicho marco legal deberá ser evaluada y adoptada la decisión técnica que corresponda.

Como Estado, se deberá cuidar que las ofertas de los servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por el operador u operadores encargados de prestar el servicio postal universal.

VII. FINANCIAMIENTO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

La naturaleza del servicio postal universal, de ser de interés social, lo hace no atractivo o poco atractivo a los inversionistas privados, toda vez que su prestación no resulta necesariamente rentable. El país experimenta una situación en la que los operadores que no tienen a cargo la prestación de los servicios básicos, compiten en las zonas del país en las que el servicio es rentable, desplazando al Operador Público y frustrando la posibilidad de que éste tenga acceso a los recursos que son necesarios para cumplir con la obligación que tiene impuesta¹².

El imperativo de su prestación conlleva a establecer mecanismos que coadyuven a la implementación del servicio postal universal en todo el territorio nacional, para todos los ciudadanos y a precios asequibles, a la vez que aseguren su viabilidad y desarrollo; por cuanto el OSPU debe asumir la carga de prestar el SPU en todas las regiones del país, incluso en aquellas en las que el desarrollo de esta actividad no es económicamente viable.

El Estado tiene la obligación de proveer el servicio postal universal, el cual a su vez, constituye la razón de ser de la Unión Postal Universal; por lo tanto los Gobiernos tienen la responsabilidad de encontrar esquemas regulatorios que garanticen la prestación del SPU en las condiciones financieras adecuadas¹³, a la vez que permitan la libre competencia en todos los demás servicios postales.

¹¹ Resolución C 29/1994 XXI Congreso UPU - Seúl, Corea 1994

¹² Estadísticas de los Servicios Postales en el Perú – Unión Postal Universal (Versión 2003) – Pag. 4 a 8

¹³ Las tasas relativas a los diferentes servicios establecidos en el servicio universal, deberán guardar relación con los costes correspondientes al suministro de los servicios.

Dentro de las acciones que el Gobierno debe adoptar para lograr este objetivo, la Estrategia Postal de Beijing¹⁴ incluye la de establecer mecanismos de fijación de tarifas que reflejen las diferencias que existen entre los productos y servicios que deben ser prestados con carácter imperativo y los demás servicios cuyo valor y éxito son determinados por el mercado. En tal sentido, el papel fundamental del Gobierno es el de establecer una clara distinción entre los servicios obligatorios y los servicios sujetos a competencia en el mercado y garantizar que el operador postal que esté encargado de la prestación del servicio postal universal reciba una compensación apropiada por las cargas que soporta.

Para el mantenimiento del servicio postal universal, en los términos establecidos en este punto, se requiere otorgar al operador al que se encomienda su prestación el derecho a la financiación, mediante los mecanismos que se determinen como consecuencia de estudios específicos.

Entre los mecanismos que podrían adoptarse para el financiamiento del servicio postal universal, se señalan:

a) Fondo de Compensación

La creación de un Fondo Nacional de Compensación del Servicio Postal Universal, debe estar orientada principalmente a garantizar la financiación del SPU, a cuyo sostenimiento contribuirán todos los operadores postales que operen servicios fuera del ámbito del servicio postal universal, con arreglo a criterios equitativos y de racionalidad.

Su aplicación se efectuará, primeramente, para cubrir el desbalance en el financiamiento de la prestación del SPU al cabo de un ejercicio presupuestal. A estos efectos, en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal se determinarán los criterios que deberán tomarse en consideración para la fijación de la aportación al Fondo Nacional, entre los que se incluirán los precios y tarifas a satisfacer por los usuarios de los servicios, el cumplimiento de los parámetros de calidad, la eficacia en la gestión del operador y las cargas impuestas a éste.

Reglamentariamente se determinaría la estructura, organización y los mecanismos de control del Fondo Nacional de Compensación del Servicio Postal Universal, así como la forma y los plazos en que se realizarán las aportaciones al mismo.

b) Reserva de una franja postal

Comprende el otorgamiento de la exclusividad para prestar uno o varios servicios (productos), cuyos ingresos permitan financiar el servicio postal universal. Para el efecto se tomará en cuenta las ventajas comparativas de la red postal pública, que administre el Operador designado para prestar el servicio postal universal, y el cumplimiento de las condiciones de continuidad, cobertura, seguridad y parámetros de calidad.

¹⁴ Resolución C 103/1999 – XXII Congreso de la UPU, Beijing, China 1999

c) **Subsidio del Estado**

Este mecanismo implica que el Estado asuma el costo que implica la prestación del servicio postal universal en todo el territorio del país. Sobre el particular existen disposiciones legales que impiden su aprobación y resulta siendo el menos indicado, por cuanto no es necesariamente un mecanismo que contribuya al desarrollo y evolución de los servicios que se financien de esa forma.

d) **Autofinanciamiento**

El autofinanciamiento del SPU se da por los ingresos que provienen de la explotación de segmentos rentables en un entorno de libre mercado; esta modalidad se posibilita únicamente para operadores que actúan en mercados postales desarrollados y diversificados, en los que éstos están debidamente posicionados¹⁵.

Con relación a este aspecto sustancial en la determinación, implementación y prestación del Servicio Postal Universal, el mismo que será dilucidado en el estudio respectivo; estimamos que nuestro marco regulatorio podría recoger una fórmula que integre el funcionamiento de un Fondo Nacional de Compensación del Servicio Postal Universal, la determinación de una franja de reserva postal y las garantías para que el OSPU pueda desenvolverse en igualdad de condiciones en los rubros del mercado postal plenamente liberalizado. De esa forma las contribuciones al Fondo Nacional no serán porcentualmente importantes, los servicios reservados no recortarán de manera significativa la franja del mercado en el que actúen los otros operadores, y no habrá distorsión en el mercado libre postal.

VIII. LOS COSTOS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

Este tema es, a la vez que sustancial, extremadamente complicado; de él dependerá el establecimiento de las tarifas “asequibles” y las del “servicio social”, de ser el caso; igualmente posibilitará determinar el gasto real que la prestación del SPU ocasiona al Operador del servicio Universal, el balance o desbalance final que este servicio produzca, la necesidad o no de compensación.

En las experiencias desarrolladas en otros países hay una constante, la ausencia de consenso sobre la metodología del cálculo del costo de la prestación del SPU; sin embargo se han determinado un conjunto de variables que influyen en estos costos:¹⁶

?? Tamaño del mercado postal (envíos/habitantes x año)

?? Densidad de destinatarios en las áreas a servir

¹⁵ En la actualidad SERPOST S.A. viene autofinanciando sus operaciones, aunque su participación en los rubros rentables del servicio postal (correspondencia comercial) no se da con absoluta libertad.

¹⁶ “El servicio postal universal desde el punto de vista de un operador público” – Foro Postal 2002 – Intervención: José María Marcos (España)

?? Diferencias de densidad en las áreas a servir

?? Requerimientos de calidad mínimos.

La determinación de los mecanismos de financiación del SPU deberán tener en cuenta estas consideraciones, en el marco de un estudio específico; por lo que urge desde el regulador postal, iniciar estos estudios por cuanto en su momento serán decisorios para las propuestas concretas en estos rubros.

IX. OBLIGACIONES DEL OPERADOR DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

Independientemente de las características que la determinación del SPU establezca, así como las condiciones especiales de su realización, existe una serie de obligaciones que el OSPU debe cumplir en la prestación del SPU, las mismas que deberían ser consignadas en el instrumento legal pertinente, que asegure su cumplimiento y control:

- a) El operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal deberá llevarlo a cabo de acuerdo con las normas de calidad que para el efecto se establezca.
- b) El operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, deberá publicitar debidamente las características de los servicios incluidos en su ámbito y, en particular, las condiciones de acceso, los precios, el nivel de calidad, las garantías exigibles, el procedimiento para las reclamaciones.
- c) La obligación de llevar contabilidad separada de este servicio y de los demás servicios postales que preste. Esta obligación permitirá al Órgano Regulador, disponer de información valiosa acerca de las condiciones financieras en las que el operador está prestando el servicio postal universal. Ello servirá también, para los casos que presenten condiciones que amenacen la continuidad y calidad del servicio, se pueda adoptar medidas que sean conducentes para corregir la situación.

X. DERECHOS ESPECIALES ATRIBUIBLES AL OPERADOR DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

Además de la determinación de los alcances del SPU y de las condiciones y obligaciones específicas que el OSPU debe observar en la prestación de este servicio; se estima que para garantizar la prestación del Servicio Postal Universal se precisaría contemplar la asignación de algunos derechos especiales al operador que presta dicho servicio, los mismos que podrían estar orientados, sin carácter excluyente, en los aspectos que se exponen a continuación:

- ✍ ✍ La condición de beneficiario en el procedimiento de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, para la realización de todas las obras e instalaciones que resultaren necesarias para la prestación del servicio postal universal, las

mismas que corresponderán a proyectos debidamente autorizados por la autoridad de Gobierno que corresponda.

- ✍ ✍ La concesión de espacios, en condiciones preferentes, destinados a las actividades de encaminamiento de los envíos postales incluidos en el servicio postal universal; por parte de las entidades que gestionen la red de ferrocarriles, los puertos y aeropuertos nacionales.
- ✍ ✍ La preferencia de despacho en el control aduanero de los envíos incluidos en el ámbito del servicio postal universal.
- ✍ ✍ La comercialización de los sellos de Correos u otros medios de franqueo, pudiendo realizarse la venta al por menor, a través de la red postal pública o a través de terceros, en los términos que se determinen reglamentariamente; aspecto ya recogido en el Decreto Legislativo 685, pendiente de aclaración.

XI. PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.

De igual forma se estima que la prestación del SPU debería ser objeto de una debida planificación, la misma que contemplaría los aspectos relacionados con su determinación, implementación, prestación, seguimiento y control; y deberá ser llevada a cabo por la autoridad reguladora, teniendo en consideración los siguientes puntos¹⁷:

- a) La prestación del Servicio Postal Universal se realizará de conformidad con las previsiones legalmente establecidas y las que determine el Gobierno en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal, en el marco de los acuerdos y convenios internacionales.
- b) El referido Plan deberá incluir, entre otros extremos, el procedimiento para la evaluación del costo del servicio postal universal.
- c) La determinación de los esquemas técnicos para la fijación de las tarifas de los servicios sociales básicos que se decida incluir en el servicio postal universal.
- d) El Plan tomará en consideración la forma de financiamiento del SPU, sea a través del Fondo Nacional de Compensación del Servicio Postal Universal, o de una franja de servicios reservados para el operador del servicio postal universal, el subsidio directo del Estado u otro mecanismo.
- e) El Plan de Prestación del Servicio Postal Universal deberá contener las previsiones sobre su financiación a que se refiere el punto anterior.
- f) Deberá contemplarse los planes de expansión o evolución en las normas de accesibilidad, asequibilidad y calidad.

¹⁷ Figura contemplada en la Ley del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios postales de España – Ley 24/1998 del 13 de julio de 1998

Teniéndose en consideración el carácter evolutivo del SPU, por consideraciones de orden operativo, tecnológico, social y político; las previsiones que se adopten respecto a la prestación de este servicio deberían constar en un Contrato - Programa, el mismo que se celebraría por sucesivos períodos que podrían ser bienal a quinquenal, entre el Estado y el operador al que se encomienda la prestación de dicho servicio y en el que se determinarían los derechos y las obligaciones atribuidas a las partes, así como los compromisos específicos de desarrollo y otros que se estimen necesarios.

XII. LA RED POSTAL DEL SPU

La infraestructura del OSPU aplicada a la prestación del SPU vendría a denominarse, para los fines de este trabajo, como la Red Pública de las Comunicaciones Postales; la misma que constituiría el conjunto de los medios de todo orden, utilizados por el OSPU al que se le ha encomendado el cumplimiento de los Acuerdos y Convenios internacionales, que en materia postal ha suscrito el Estado peruano; esta red es la que integra la Red Postal Mundial constituida por las Administraciones postales de los Estados miembros de la Unión Postal Universal¹⁸.

En el proceso de determinación del SPU en nuestro marco legal, se deberá evaluar las siguientes consideraciones referidas a este tema, las que de estimarse necesarias, deberán ser desarrolladas expresamente:

- a) Sin perjuicio de la titularidad patrimonial de los bienes que integren la red postal pública, el derecho a gestionarla debe corresponderle al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal.

Este derecho de gestión de la red postal pública se ejercerá separando contablemente los ingresos y gastos, que genere la prestación del servicio postal universal, de los demás ingresos y gastos que se produzcan.

En nuestro caso debe contemplarse las condiciones de creación y funcionamiento de SERPOST S.A. contenidas en el Decreto Legislativo N° 685.

- b) La red postal pública estará aplicada a permitir o posibilitar los siguientes procesos postales:
 - La recogida, la admisión y la clasificación de los envíos postales amparados por una obligación de servicio universal, a partir de los puntos de acceso en todo el territorio de la República.
 - El tratamiento, el curso y el transporte de estos envíos desde el punto de acceso a la red postal hasta el centro de distribución, y
 - La distribución y la entrega.

¹⁸ Figura contemplada en la Ley del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios postales de España – Ley 24/1998 del 13 de julio de 1998

- c) Los bienes integrantes de la red postal pública tendrán la consideración de afectos, por el Estado, al servicio postal universal y deberán ser objeto de mantenimiento y conservación, de acuerdo con la normativa vigente.
- d) Asimismo debe atribuírsele al OSPU, para el establecimiento de la red postal pública, el derecho a la ocupación del dominio público, mediante la instalación de buzones destinados a depositar los envíos postales, previa autorización del órgano competente de la Administración titular de aquél.

Los titulares (autoridades) del dominio público no podrán, a estos efectos, dar un trato discriminatorio al operador citado, respecto del que pudiera haber sido otorgado a otros operadores.

- e) Garantizar el acceso a la red postal pública a todos los usuarios, en condiciones de transparencia, objetividad y no discriminación.
- f) Los operadores postales distintos al OSPU, deberán negociar o convenir con éste el acceso a la red postal pública, de conformidad con los principios de transparencia, no discriminación y objetividad.

El acceso no autorizado o convenido previamente con el OSPU, por los otros operadores postales, deberá constituir falta de carácter postal pasible de sanción pecuniaria; la que podría destinarse al Fondo Nacional de Compensación del Servicio Postal Universal, de constituirse éste.

XIII. EL SERVICIO POSTAL SOCIAL.

El inciso g) del Artículo 9º del Decreto Legislativo 685, contempló la existencia de tarifas sociales, las mismas que corresponderían a servicios postales de tal naturaleza; el Reglamento de Servicios y Concesiones Postales (Decreto Supremo N° 032-93-TCC) en su Artículo 24º, definió al servicio postal social, objeto de estas tarifas, como la correspondencia ordinaria, no comercial, a través de cartas de un peso no mayor de 20 gramos, intercambiada por personas naturales entre diferentes provincias del país.

En la práctica este servicio no ha funcionado como tal, por cuanto no ha existido difusión de su existencia y el servicio o producto seleccionado se ha diluido entre los demás que brinda el Operador Público.

Con el establecimiento del Servicio Postal Universal, se deberá evaluar la redefinición del Servicio Postal Social para ver si resulta compatible con éste, y así se podría propiciar el establecimiento de un producto postal específico, fácilmente identificable y objeto de una tarifa realmente social, el mismo que destacaría nítidamente el rol social del servicio postal y la preocupación del Gobierno central por asegurar el acceso a la comunicación postal a los segmentos sociales de escasos recursos, con los réditos políticos y sociales que una medida de esta naturaleza brindaría.

En este aspecto deberá considerarse que debido a la situación económica y los bajos niveles de ingresos de muchos de los pobladores, así como la situación socio-geográfica del país, resultará poco rentable para inversionistas del Servicio Postal en nuestro país,

abocarse a la prestación del SPU. Por ello, es misión del Estado encontrar los mecanismos para financiar los servicios postales en áreas rurales y lugares declarados de preferente interés social. Debido a que los pobladores de estas áreas no podrían pagar las tarifas normales de los servicios postales básicos, es necesario que el Estado establezca tarifas sociales para acceder a la oferta de servicios.

XIV. LA SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA PRESTACIÓN DEL SPU.

La existencia de un marco legal, en todos sus niveles, debidamente elaborado y establecido; así como la existencia de un operador u operadores responsables de la prestación del servicio postal universal son condiciones necesarias, pero no suficientes para garantizar la óptima prestación del SPU de acuerdo a los requerimientos y perspectivas que el Estado se señale.

Los estudios teóricos, las experiencias existentes en el mundo y la propia experiencia de nuestra Administración desde el año 1994, coinciden en la necesidad de la existencia de un Órgano Regulador del mercado de las comunicaciones postales que, entre otras cosas, controle y asegure, en cuanto se refiere al SPU específicamente, al menos lo siguiente:¹⁹

- ✍✍ El cumplimiento de la normatividad por todos los actores en el mercado postal.
- ✍✍ El cumplimiento de la obligación de la prestación del Servicio Postal Universal.
- ✍✍ Las expectativas y satisfacción de los usuarios/clientes.
- ✍✍ La sostenibilidad y la evolución del Servicio Postal Universal.

Esta necesidad exige una clara y expresa determinación de facultades del Órgano Regulador en el marco legal que establezca, entre otros aspectos del servicio postal, lo concerniente al SPU; de igual forma las facultades y funciones atribuidas deben traducirse en una estructura orgánica que posibilite el ejercicio pleno, transparente y especializado de estas facultades y funciones.

Para el caso específico de la supervisión y control de las operaciones postales, y en especial las relacionadas con la prestación del servicio postal universal, por parte del operador autorizado para su realización, ésta deberá ser ejercida por un órgano especializado del Órgano Regulador, a través de funcionarios de la propia entidad o por personas naturales o jurídicas contratadas para dicho efecto por éste; cuyas facultades y funciones sean estrictamente aplicadas al desempeño de las funciones inspectoras y del régimen sancionador.²⁰

¹⁹ “3.5.1 Gobierno, regulador u otra autoridad. Es el que, en última instancia, debe garantizar la prestación de los servicios postales universales. En algunos países, ese papel es desempeñado directamente por el Ministerio de tutela o por un organismo equivalente. En otros, esta misión se asigna a un organismo regulador. En todas las situaciones, es el encargado de reglamentar y controlar la prestación del servicio postal universal, sobre la base de los parámetros establecidos de antemano con el operador del servicio postal universal, ya sea éste público o privado. Debe velar por la existencia, la continuidad y la calidad del servicio postal universal, entre otros aspectos importantes relacionados con el servicio postal universal.” - Guía sobre las obligaciones y las normas vinculadas a la prestación del servicio universal (OI/UPU)

Para este efecto, la supervisión deberá comprender principalmente lo siguiente:

- a) La supervisión de infraestructura, instalación y otras actividades programadas, de acuerdo con el contrato o convenio de financiamiento o Plan de Prestación del SPU.
- b) Supervisión de la operación y mantenimiento del servicio, incluyendo calidad, disponibilidad y continuidad del servicio, horas de atención de servicio y otros elementos pertinentes.
- c) Supervisión financiera y legal.
- d) Otros que el ente regulador considere necesario para garantizar la provisión adecuada de los servicios requeridos.

En tal sentido, la existencia de un *Regulador* deviene de la necesidad de contar con un órgano técnico especializado en materia de comunicaciones postales, dentro del Sector de Gobierno Tutelar de estos servicios; que no sólo actúe con transparencia y equidad en el ordenamiento del mercado postal, sino que igualmente contribuya a la viabilidad de los servicios postales a cargo del Operador del Servicio Postal Universal, acorde con los compromisos asumidos por el Estado en el marco de los acuerdos y convenios internacionales.

CONCLUSIONES GENERALES.-

De lo expuesto en el presente documento, en el que se abordaron de manera genérica los temas fundamentales que involucra el Servicio Postal Universal, podemos arribar a las siguientes conclusiones generales:

- A) La existencia del Servicio Postal Universal es necesario y debe estar claramente definido en el marco legal y reglamentario pertinente.
- B) El ámbito del SPU no debe ser estático ni residual, debe evolucionar de acuerdo a las variables socioeconómicas de las necesidades sociales de los usuarios/clientes individuales, así como los intereses económicos de las empresas.
- C) Sin perturbar la existencia de un marco liberalizado en el sector postal, la prestación del SPU debe ser asegurado a través de la designación de un operador, Prestador del Servicio Universal (PSU), encargado de la misma.
- D) Los sobre costos del SPU deben ser determinados mediante una metodología consensuada, transparente y económicamente correcta.

²⁰ “..., es preciso, claramente preciso, disponer de un regulador fuerte, de un regulador que controle el mercado, no basta con tener un marco legal, sino que hay que tener a alguien que verdaderamente verifique que este marco se respeta, por los unos y por los otros., que asegure, tanto el cumplimiento de nuestra propia obligación, como Correos y Telégrafos, de la prestación del servicio postal universal de calidad, y de satisfacción de las expectativas de los clientes. Pero también que asegure y apoye la sostenibilidad y evolutividad del servicio universal.” - “El servicio postal universal desde el punto de vista de un operador público” – Foro Postal 2002 – Intervención: José María Marcos (España)

- E) Debe establecerse un mecanismo de financiación o compensación que asegure la prestación del SPU, su viabilidad y evolución.
- F) Debe existir un Órgano Regulador fuerte, técnicamente especializado y debidamente estructurado, que asegure que las reglas de juego, en materia postal, sean cumplidas por todos los agentes del mercado.

RECOMENDACIÓN.-

El proceso de determinación del Servicio Postal Universal, su implementación, aplicación, seguimiento y control, debe ser objeto de un estudio amplio y especializado; el mismo que debe abordar todos los aspectos que la prestación de este servicio implica, y cuya determinación debe ser materia de una Ley general en materia postal, que de manera integral establezca el marco legal para la prestación de los servicios postales en el país, en el que el SPU será sin duda alguna parte sustancial del mismo. En este estudio cabe una responsabilidad gravitante en la Dirección General de Servicios Postales, como el órgano de línea técnico en materia postal del Sector Tutelar de estos servicios en el país, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.



Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Dirección General de Servicios Postales
Dirección de Asuntos Internacionales y Museo Postal y Filatélico
Julio - 2003

ANEXO 1:**SERVICIO POSTAL UNIVERSAL: COMPROMISOS INTERNACIONALES**

En este recuento de consideraciones generales a tener en cuenta en el proceso de determinación del Servicio Postal Universal, su implementación, aplicación, seguimiento y control; resulta oportuno señalar los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco de los acuerdos y convenios internacionales de los organismos postales internacionales (UPU – UPAEP), específicamente con relación al Servicio Postal Universal; los mismos que se resumen en los siguientes:

A) ESTRATEGIA POSTAL DE BEIJING - RESOLUCIÓN C 103 / 1999, XXII CONGRESO UPU DE BEIJING, CHINA 1999:

En primer lugar aquellos establecidos en la denominada Estrategia Postal de Beijing, aprobada mediante Resolución C 103 / 1999, y cuya implementación es objeto de un llamamiento urgente a los Gobiernos en dicha resolución; estos compromisos son los siguientes:

Objetivo 1: El Servicio Postal Universal

Garantizar la prestación de un servicio postal universal que permita a los clientes enviar y recibir mercaderías y mensajes desde y hacia cualquier parte del mundo.

Acciones de los Gobiernos:

- 1. Pasar revista al alcance actual de los servicios universales, tomando en consideración el derecho a la comunicación y la existencia de nuevas técnicas de comunicación.*
- 2. Definir, dado el caso, un nuevo nivel de prestación básica del servicio universal, desde el punto de vista de la cobertura, de la frecuencia de las distribuciones, de la oferta de productos básicos, de la calidad de servicio, de la seguridad y de otros criterios pertinentes.*
- 3. Suscribir con el operador postal público un contrato de ejecución del servicio que establezca una base equitativa y financieramente sólida en la que debe fundarse la oferta de productos y servicios postales universales.*
- 4. Fijar objetivos para la extensión y el mejoramiento de la cobertura del servicio universal.*
- 5. A través de la legislación, establecer un equilibrio entre la necesidad de reforzar la competitividad de los Correos liberalizándolos y la necesidad de reservar una parte del mercado postal a fin de garantizar la viabilidad financiera de la prestación del servicio universal.*

6. *Incluir el servicio postal universal dentro de las estrategias de desarrollo nacional.*
7. *Participar en la reflexión de la UPU con respecto al alcance y al nivel de prestación del servicio universal y con respecto a las categorías de correo que deben incluirse dentro de ese servicio.*
8. *Considerar a los operadores responsables de la prestación del servicio universal y de la calidad de servicio, tal como han sido definidos, inclusive en lo que respecta a los encaminamientos hacia el extranjero.*

B) NORMAS EN MATERIA DE CALIDAD DE SERVICIO APLICABLES AL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL - RESOLUCIÓN C 18 / 1999, XXII CONGRESO UPU DE BEIJING, CHINA 1999:

Esta resolución adoptada por el XXII Congreso de la UPU establece expresamente las responsabilidades de los Estados miembros de la Unión, con relación al tema específico de las normas de calidad atribuibles al SPU, la misma que complementa aquellas referidas a su establecimiento.

Resolución C 18 / 1999

Normas en materia de calidad de servicio aplicables al servicio postal universal

El Congreso,

considerando

- *que el derecho a un servicio postal universal es un derecho que tienen todos los usuarios/clientes de los servicios postales del mundo;*
- *que la satisfacción de los usuarios/clientes depende del desarrollo armonioso y constante de los servicios postales, tanto en el régimen interno como en el régimen internacional;*
- *que una de las principales funciones de los órganos públicos responsables de los servicios postales es garantizar la satisfacción de los usuarios/clientes, cuidando que se definan normas de calidad para todos los aspectos de los servicios propuestos en el marco de su obligación de prestar un servicios postal universal y que se controle la aplicación de esas normas,*

constatando

- *los trabajos realizados por el Consejo de Administración en materia de calidad de servicio;*
- *las responsabilidades que se asigna a los gobiernos y a las administraciones postales la estrategia Postal de Beijing;*

- *el papel que desempeñan los servicios postales en el desarrollo nacional y regional, el crecimiento económico y la calidad de vida de la población;*
- *las disparidades económicas, demográficas y geográficas que existen entre los Países miembros y que hacen que sea poco realista proponer criterios uniformes aplicables en todo el territorio de la Unión,*

invita

a los Países miembros a que:

- *garanticen la fijación de normas de calidad de servicio en las áreas siguientes, para las prestaciones que se ofrecen en el marco del servicio postal universal:*
 - a) *acceso a los servicios;*
 - b) *satisfacción de los usuarios/clientes;*
 - c) *rapidez y fiabilidad;*
 - d) *seguridad;*
 - e) *responsabilidad y tratamiento de los pedidos de informes;*
- *garanticen la fijación de objetivos cuantificados que deben alcanzarse en lo que respecta a la aplicación de esas normas;*
- *controlen y evalúen, a intervalos convenidos, la aplicación de las normas;*
- *publiquen o pidan que se publiquen, de ser posible a intervalos convenidos, los porcentajes alcanzados en la aplicación de las normas;*
- *instauran un procedimiento que permita verificar la publicación de las normas y modificarlas,*

ruega encarecidamente

a los Países miembros que hagan todo lo que esté a su alcance para definir, aplicar y respetar las normas de calidad correspondientes a una expectativa razonable de los usuarios/clientes de los servicios postales,

encarga

al Consejo de Administración que elabore rápidamente una guía en la que figuren las obligaciones que en materia de servicio postal universal tienen los Países miembros y en la que se indique cómo fijar normas de calidad de servicios en las áreas mencionadas,

encarga

a la Oficina Internacional que difunda ese documento a todos los Países miembros.

C) DECLARACIÓN DE MADRID: III REUNIÓN DE MINISTROS DE TUTELA DEL SECTOR POSTAL DE LA UPAEP, MADRID – ESPAÑA, 2002

En este evento de reciente realización, y en la que nuestro país estuvo representado en la persona del Señor Secretario General del Sector, Sr. Luis Urrutia Castro; se discutió, aprobó y suscribió la denominada Declaración de Madrid, la misma que contiene el expreso compromiso político de los países suscriptores con relación a los servicios postales.

Los compromisos de esta Declaración, pertinentes al tema que motiva el presente documento, se resumen a continuación:

La III Reunión de Ministros de Tutela del Sector Postal

DECIDE:

1. *Expresar su compromiso de apoyo a los siguientes aspectos:*
 - a) *prestación de un servicio postal universal de calidad y a precios asequibles;*
 - b) *acciones orientadas al fortalecimiento y a la institucionalización de las entidades postales públicas en el marco de un saludable desarrollo de los mercados postales;*
 - c) *inclusión del sector postal en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos y apoyo ante los organismos multilaterales de crédito para la obtención del financiamiento de la inversión destinada a la reforma y modernización postal de acuerdo con las circunstancias nacionales específicas;*
 - d) *conversión de la entidades postales de servicio público en empresas con la debida autonomía que permita una operación ágil y eficiente;*
 - e) *introducción, en el proceso postal, de tecnologías que permitan a los correos insertarse eficazmente en las actividades del comercio electrónico;*
 - f) *impulso al programa estratégico de desarrollo de los servicios postales destinado a la modernización de la gestión postal, la*

introducción de técnicas de gestión que garanticen niveles adecuados de calidad y de seguridad postales, la incorporación de tecnología a los procesos operativos y de gestión y al mejoramiento del marco de relacionamiento entre las empresas y sus trabajadores;
 - g) *impulso a la diferenciación de roles de los operadores y de los reguladores, dotándolos de las facultades y recursos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades, en especial en cuanto a la garantía de prestación del servicio postal universal, de acuerdo con las condiciones específicas de cada país.*

2. *Exhortar a los gobiernos de los países miembros de la UPAEP a apoyar las acciones señaladas en la presente Declaración.*

Como es de verse, como país tenemos claros y expuestos compromisos que llevan a la necesidad de establecer el servicio postal universal y fortalecer el desarrollo de nuestros servicios postales en general, ello implica la realización de un estudio amplio y la propuesta de acciones concretas y coherentes en todo el ámbito de los servicios postales, en el que el SPU es una parte sustancial del mismo.

ANEXO 2:

CUESTIONARIO INTERNACIONAL SOBRE EL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL **COMENTARIOS SOBRE RESPUESTAS**

Para comprender mejor el concepto de Servicio Postal Universal, el Equipo de Proyecto "Servicio Postal Universal" del Consejo de Administración de la UPU envió un cuestionario a todos los miembros del CA y del CEP^A con la finalidad de obtener información complementaria sobre la noción de servicio postal universal en los miembros de la UPU; dicha información sirvió de base para la elaboración de la **Guía sobre obligaciones y las normas vinculadas a la prestación del servicio universal**, documento reiteradamente citado en este trabajo.

Para los fines de una mejor comprensión de las consideraciones generales que se proponen, a continuación se citan los comentarios, que con relación a las respuestas al cuestionario en mención, se glosan en la mencionada Guía; para el efecto se ha seguido el orden de los puntos abordados en el presente documento, para un mejor seguimiento.

Composición del servicio postal universal

La mayoría de países que respondieron al cuestionario^B ya han definido el concepto de servicio postal universal, sin embargo los países miembros tienen de él visiones diferentes. Es lógico que en todos los países miembros las cartas formen parte del servicio postal universal y, en la mayoría de los países miembros, también las encomiendas postales.

En una minoría de países miembros, los servicios financieros postales también están incluidos por motivos sociales, para permitir que toda la población tenga acceso a determinadas operaciones financieras, tales como los giros postales. En ciertos países miembros, el servicio postal universal incluye también otros servicios tales como telegramas, el transporte de fondos, las misiones sociales, etc..

Atributos de calidad del servicio postal universal

Acceso a los servicios

La población de una localidad constituye el principal criterio. La población de una localidad constituye criterio para definir normas en materia de acceso. Algunos países se esfuerzan para prestar el servicio postal universal a todos los habitantes. Entre los criterios utilizados por los países para definir normas de acceso a los servicios figuran la frecuencia de las recogidas, los horarios de las oficinas de Correos, la distancia entre oficinas de Correos y el volumen del tráfico postal. En la mayoría de los países se

^A El Perú no es miembro del Consejo de Administración (CA) ni del Consejo de Explotación Postal (CEP) de la UPU

^B 78 países miembros contestaron el cuestionario

efectúan una o dos recogidas diarias y se hacen seis distribuciones por semana, y en algunos casos cinco.

En cuanto a la distribución en zona rural, los carteros efectúan la distribución del correo en zona rural en la mayoría de los países. En algunos de ellos, esta distribución no es realizada por empleados del Correo, sino por terceros: personal contratado, mandatarios encargados de la recogida y la distribución en zonas distantes de los puntos de admisión y de las oficinas de distribución, representantes de las autoridades locales, etc. En algunos países, el correo se distribuye a domicilio en las zonas rurales.

En una pequeña mayoría de países un regulador supervisa, evalúa y controla que se respeten las normas de calidad en las zonas rurales.

Satisfacción de la clientela

La mayoría de los Correos prestan la debida atención a las reclamaciones de los clientes. Los clientes tienen la posibilidad de presentar sus quejas personalmente o por teléfono, por correo o por Internet. Algunos países utilizan un sistema informatizado de tratamiento y seguimiento de las reclamaciones. Otros crearon un órgano encargado de las relaciones con los clientes, del tipo "Comité Consultivo", constituido por representantes locales y grandes y pequeños usuarios. La principal función es estos órganos es discutir periódicamente los resultados de las quejas y las reclamaciones presentadas por los clientes, estudiar los nuevos productos, supervisar las transacciones relacionadas con los clientes, elaborar los proyectos de las Cartas del servicio a la clientela, especificar las normas y tratar las modificaciones de las tarifas.

En cuanto a la existencia de un sistema para evaluar la satisfacción de la clientela, una minoría de países dispone de ese mecanismo. Los principales mecanismos utilizados son: encuestas anuales sobre la satisfacción de la clientela realizadas por los órganos interesados, análisis de los informes semanales y mensuales sobre las reclamaciones, reuniones entre el operador público y grupos de clientes, publicación de informes anuales con estadísticas sobre la satisfacción de la clientela, creación de un grupo de trabajo encargado de efectuar estudios detallados para los clientes, distribución del correo en los horarios establecidos de común acuerdo con los grandes clientes. En algunos países, los estudios son llevados a cabo por empresas de estudios de mercado independientes.

Rapidez y fiabilidad

Una gran mayoría de países han fijado, a nivel nacional e internacional, normas de extremo a extremo para los servicios de envíos de correspondencia y de encomiendas postales. Una minoría de países todavía no han adoptado normas de este tipo, pero tienen previsto hacerlo. La evaluación de la aplicación de las normas y de la fiabilidad del servicio es confiada a organismos independientes que se basan en los criterios fijados por los reguladores. Algunos países han elaborado programas capaces de determinar el porcentaje exacto del correo que llega a destino, utilizando códigos de barras definidos previamente y bases de datos, instalando puestos para la calidad de servicio en las principales oficinas de Correos, depositando cartas de prueba y

efectuando controles testigo aleatorios. La mayoría de los países publica información o los resultados de las encuestas sobre el cumplimiento de las normas.

Seguridad

En la mayoría de los países se siguen procedimientos normalizados de control de la seguridad del correo. Cooperan en este sentido con las autoridades correspondientes, para garantizar la seguridad del correo en los aeropuertos, capacitar a su personal y respetar la reglamentación nacional y las normas establecidas en el Convenio Postal Universal. Algunos países aplican dispositivos de seguridad especiales en las grandes oficinas de Correos y en los centros de clasificación en los casos de grandes volúmenes de correo.

Una mayoría de los países han introducido procedimientos para detectar y prevenir la circulación de mercaderías peligrosas por vía postal. Una pequeña minoría de países que todavía no han adoptado estos procedimientos tienen previsto incorporar un sistema similar. Una importante mayoría de países han instaurado procedimientos de detección y de prevención del robo de correo nacional e internacional.

Una pequeña mayoría de países han introducido un sistema de evaluación de las pérdidas de correo; algunos países todavía no cuentan con un sistema de este tipo. Este sistema funciona para las siguientes categorías de envíos: envíos certificados, envíos EMS, envíos de correspondencia con valor declarado, encomiendas y sacas postales que contienen correo internacional.

Responsabilidad y tratamiento de los pedidos de informes

En la mayoría de los países las reglas dictadas en materia de determinación de las responsabilidades se ajustan a las disposiciones del Convenio Postal Universal. En otros, es la reglamentación nacional la que se aplica en la materia. Estas reglas se refieren a los envíos certificados, los envíos con valor declarado y las encomiendas certificadas. La mayoría de los países han fijado sus propios plazos de respuesta a las reclamaciones y de pago de las indemnizaciones.

Varios países aplican su reglamentación nacional en la materia, mientras que otros se ciñen a las reglas establecidas en el Convenio Postal Universal. El sistema de evaluación del plazo de respuesta y de pago se aplica en una reducida minoría de países; algunos países todavía no lo han instaurado y otros declararon que tienen previsto hacerlo.