

Documento

Conpes

3082

**República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

**ESTRATEGIAS PARA LA REESTRUCTURACION Y
MODERNIZACION DE LOS SERVICIOS POSTALES**

Departamento Nacional de Planeación

Versión aprobada

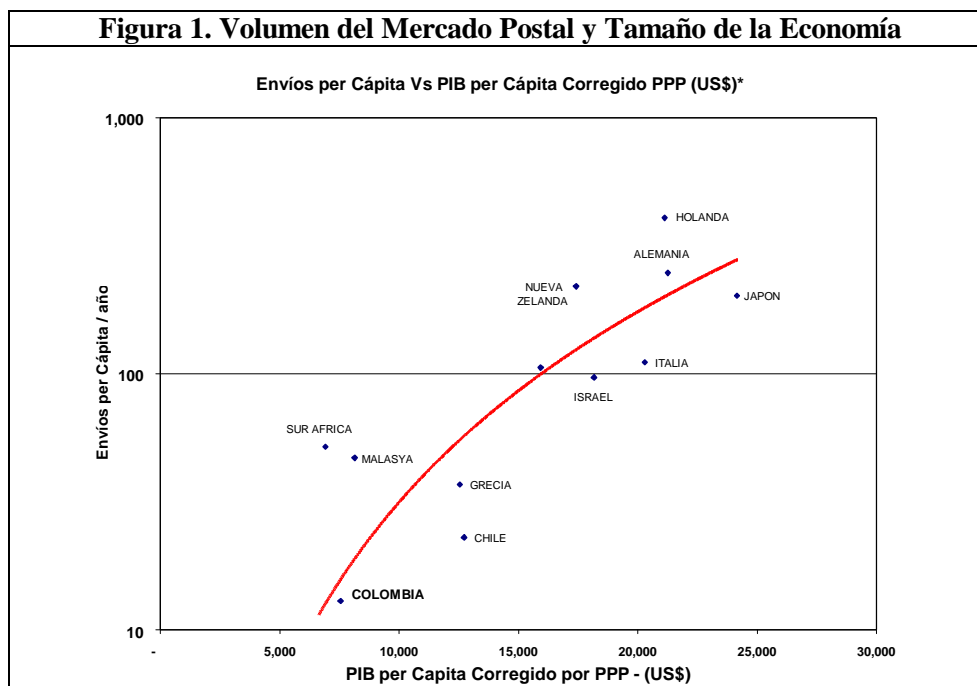
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., junio 28 de 2000

Este documento presenta a consideración del CONPES una propuesta para la modernización y reestructuración del marco regulatorio del sector postal en concordancia con las recomendaciones del documento Conpes 3072 “*Agenda de Conectividad: El Salto a Internet*”. De igual forma, presenta las bases para dotar al Estado de un operador eficiente de correo, de acuerdo con el nuevo entorno del sector.

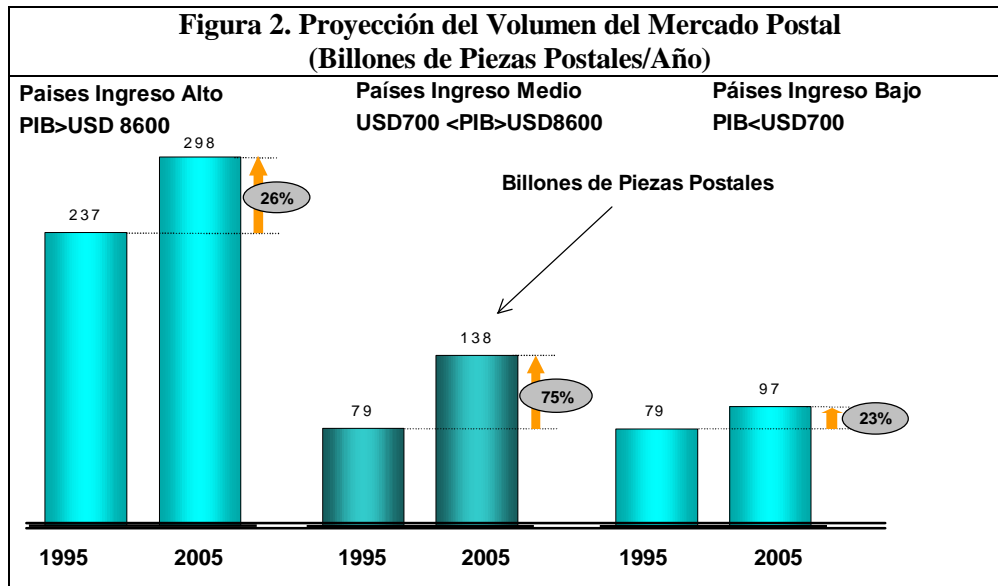
I. EL NUEVO ENTORNO MUNDIAL DEL SECTOR POSTAL

El sector postal es uno de los elementos de infraestructura que facilita el crecimiento económico. Tal como lo muestra la Figura 1, a medida que crece la actividad económica, también crece la cantidad de transacciones comerciales y financieras que se realizan por correo. Su funcionamiento eficiente es fundamental para el éxito del crecimiento económico (Figura 1).



En la actualidad, el funcionamiento de la industria postal se ha ajustado a las realidades del mercado y a la evolución tecnológica. Igualmente, el nuevo entorno económico ha obligado a la prestación de un servicio postal más seguro, más rápido, y de mayor valor agregado para el cliente.

Las empresas de servicios postales enfrentan retos a raíz de las nuevas tecnologías de información y comunicación, ya que el mercado del correo enfrenta una creciente competencia de servicios sustitutos¹. No obstante, se espera que la demanda por servicios de correo directo para el mercadeo de productos y el envío de paquetes por servicios de entrega rápida continúe aumentando (Figura 2).



Los servicios postales se pueden clasificar de acuerdo con el peso y la velocidad requerida en la entrega de las piezas. El “*Correo Normal*” se concentra en las cartas o paquetes menores a 2 kg, que no requieren ser entregadas en un tiempo menor a dos días. El servicio de “*Mensajería Especializada*” requiere la adopción de facilidades adicionales de recolección y entrega, proveyendo un servicio de “valor agregado” frente al servicio básico de correo normal.

Ahora bien, los cambios recientes en el sector de los servicios públicos han estado enfocados hacia la desregulación, modernización y apertura a la participación del sector privado. Muchos países han aplicado dichas iniciativas al sector de las telecomunicaciones con el fin de aumentar la competencia, mejorar la prestación de los servicios y disminuir su costo. Los servicios postales transitan la misma senda y han aumentado la competencia, desvinculado las funciones de regulación y control del operador postal del Gobierno, y asegurado la provisión eficiente del *Servicio Universal*² de correo.

¹ El Internet, el World Wide Web, e-mail, fax, comercio electrónico y Electronic Data Interchange (EDI) han cambiado las expectativas y las necesidades de los usuarios.

² El Servicio Universal en los servicios postales asegura la entrega y recolección del correo en cualquier parte del territorio nacional.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, en muchos países en desarrollo las empresas de servicios postales siguen siendo ineficientes³ y ofrecen una baja calidad de servicio al público. Las empresas postales de propiedad del Estado, en muchos casos, se han convertido en monopolios y la regulación del servicio no promueve incentivos de eficiencia⁴.

II. SITUACION ACTUAL DEL SECTOR POSTAL EN COLOMBIA

Aunque no existen cifras oficiales, se estima que la industria postal moviliza entre 400 y 500 millones de envíos al año en Colombia y genera al año ingresos entre \$200 mil millones y \$300 mil millones. La Administración Postal Nacional (Adpostal) fue creada en 1963 como un estamento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones. Su función principal era prestar el servicio de correo social, correo normal (urbano, nacional e internacional), certificado y de encomiendas y las franquicias postales. Como parte del proceso de modernización del Estado iniciado a partir de la Constitución de 1991, el servicio postal en Colombia se abrió a la competencia y Adpostal se transformó en una Empresa Industrial y Comercial del Estado.

A. El marco regulatorio

A través de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 229 de 1995 se reglamentaron los servicios postales. Para el efecto, se realizó una división de los servicios de correo en *Correo Normal*⁵ y *Mensajería Especializada*⁶. Inicialmente se le otorgó una exclusividad a Adpostal en el primer segmento, a fin de permitirle prepararse para la competencia, fortalecerse a nivel operativo y financiero y continuar atendiendo la prestación del servicio universal (correo social) y franquicias postales.

En el segmento de la Mensajería Especializada se han otorgado a la fecha más de 300 licencias a empresas que compiten abiertamente con Adpostal en los sectores más rentables (urbano y empresarial). Adicionalmente, Adpostal estima que existen más de 600 empresas informales que prestan el servicio sin requisitos de calidad y cobertura.

³ De acuerdo con estudios del Banco Mundial, en términos del rendimiento de las ventas, el promedio del sector de correo normal en todo el mundo funciona dando pérdidas.

⁴ En la mayor parte de los países en desarrollo, el servicio no es capaz de generar ingresos suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento, lo cual ocasiona un problema de subinversión crónica en el sector.

⁵ Comprende el servicio de correo nacional e internacional prestado a través de la red oficial de correos.

Actualmente el ente regulador del sector es el Ministerio de Comunicaciones, el cual tiene facultades de control y vigilancia sobre los operadores. La Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades para controlar y sancionar los actos contrarios al régimen de competencia. El régimen tarifario es el de libertad vigilada de tarifas sin que exista un piso o un techo a las mismas.

B. El Mercado Postal en Colombia

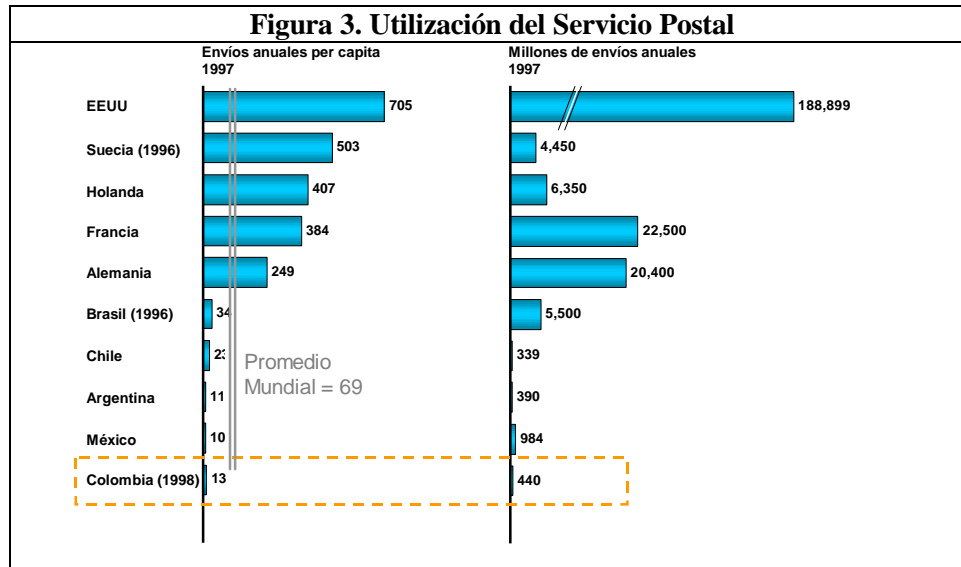
Dado un volumen total de 400 millones de envíos al año en Colombia, el promedio per capita es de 13 envíos al año, lo cual se compara desfavorablemente frente a países con similar nivel de desarrollo⁷. Mientras en países industrializados se envían 380 cartas per capita/año, en Latinoamérica el promedio es de 16 cartas. El promedio mundial es 69 cartas per capita/año (Figura 3).

En cuanto a los emisores de correo, del volumen total de envíos, 75% proviene del sector empresarial y 25% de ventanilla. En contraste con lo anterior, 33% de los ingresos totales corresponden al sector empresarial y 67% provienen de ventanilla.

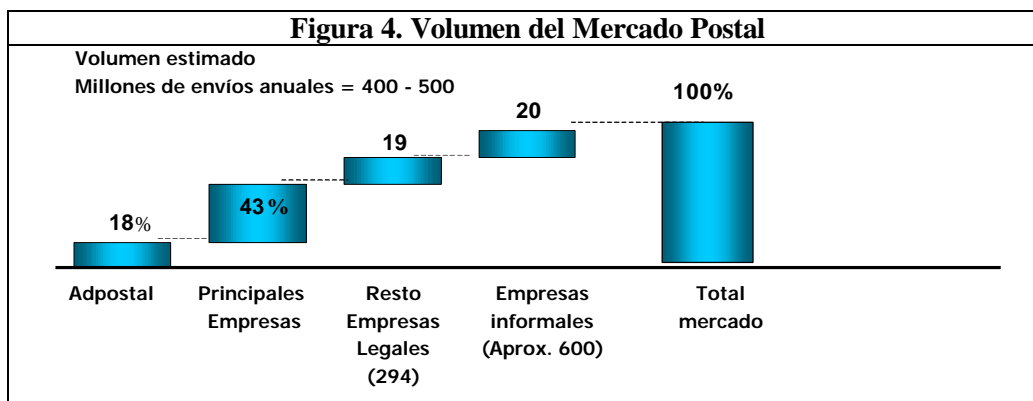
Una característica del mercado colombiano, es que a pesar de la estructura reglamentaria existente, no hay una clara diferencia entre el correo normal y la mensajería especializada, lo cual genera, en los segmentos comercialmente rentables, una abierta competencia guiada por precio y no permite discriminar por el valor agregado del servicio, (Figura 4). Esta característica ocasiona un problema financiero a la empresa con la obligación de prestar el servicio universal de correo.

⁶ Se entiende por Mensajería Especializada, la clase de servicio prestado con independencia de la red postal oficial, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, y entrega personalizada de envíos de correspondencia y otros objetos postales.

⁷ De acuerdo con estadísticas del Banco Mundial, el envío de cartas per capita/año en Brasil es 34; Chile 23; Argentina 11 y México 10.



Fuente: Estadísticas Unión Postal Universal - 1997, Colombia (1998) es estimado.

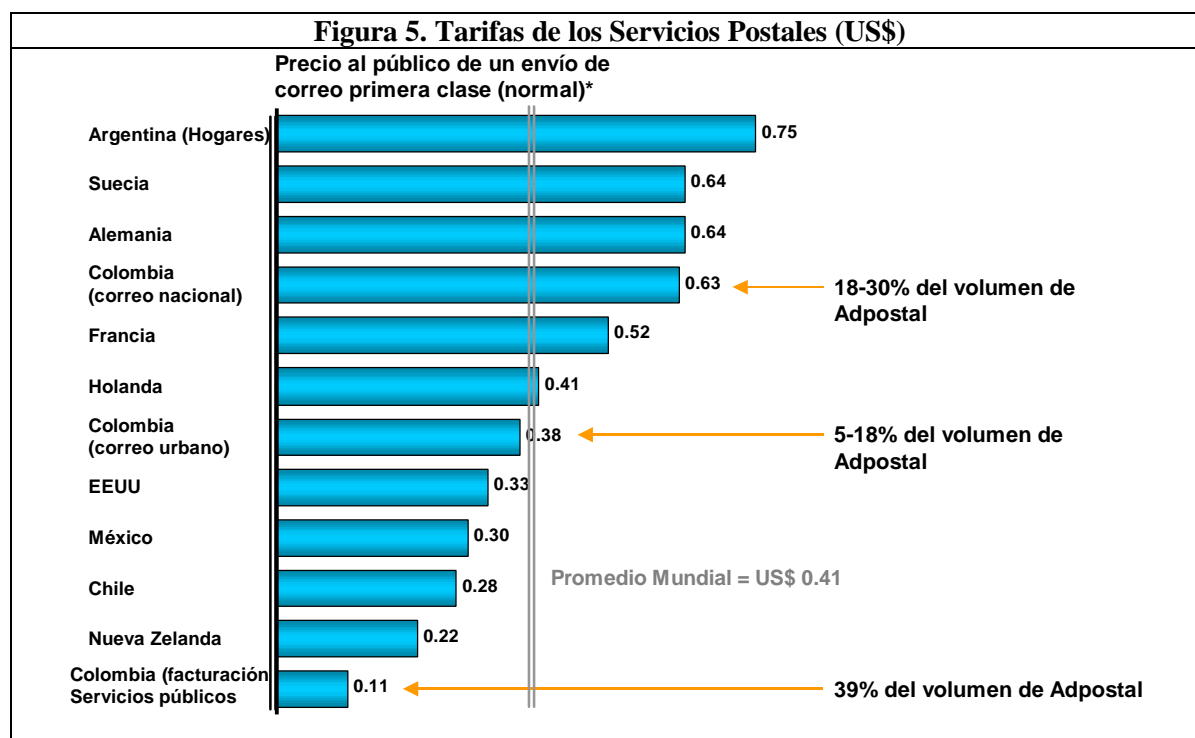


Fuente: Estimado a partir de encuesta a las Empresas

C. Tarifas

A pesar de que en el correo normal las tarifas son comparativamente altas frente al promedio mundial (US\$0.63 por envío frente al promedio mundial de US\$0.41), más de 39% del volumen se factura a tarifas inferiores (US\$0.11 por envío) a los estándares internacionales debido a la fuerte competencia en la industria (Figura 5). Si bien esto es beneficiario para los grandes usuarios de los servicios postales, no permite cubrir los costos operacionales para el prestador estatal.

De otro lado, y como consecuencia de la intensa competencia concentrada en los sectores comerciales del mercado, existe una alta diferenciación de tarifas, dependiendo del tipo de usuario (empresarial o individual) y de la ubicación del destino, generando así una discriminación en detrimento de los usuarios de zonas apartadas o de las zonas de alto costo.



Fuente: Información de las Empresas.

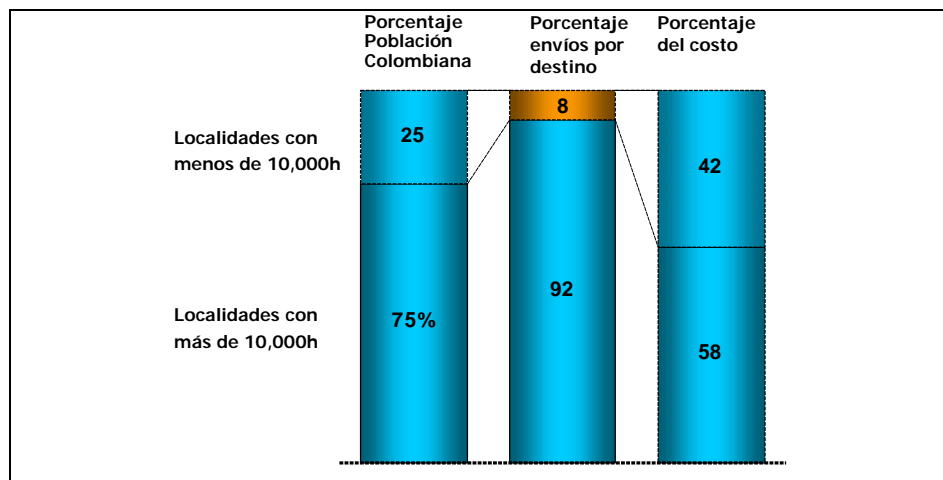
D. Servicio Universal y Obligaciones Sociales

El *Servicio Universal* asegura la entrega y recolección del correo en cualquier lugar del territorio nacional. Obviamente algunas rutas no son rentables y no permiten cubrir el costo de prestación del servicio, debido al bajo volumen movilizado, y a que las tarifas que se cobran no están relacionadas con los costos, (Figura 6).

El Decreto 229 de 1995 impuso a Adpostal unas obligaciones de Servicio Universal y de franquicias postales⁸, a cambio de la exclusividad en la prestación del servicio de correo normal; la idea era dotarla de los recursos necesarios para financiar dichas obligaciones a través de subsidios cruzados. Sin embargo, dicha exclusividad no existe puesto que las empresas de mensajería especializada compiten con Adpostal en los segmentos más rentables (urbano y empresarial) y no prestan el servicio en las zonas de alto costo.

Figura 6. Costos del Servicio Universal

⁸ Las franquicias postales comprenden el servicio gratuito a los entes judiciales, legislativos, ejecutivos, militares y prelado apostólico.



Fuente: Información de Adpostal

Las condiciones y obligaciones para asignar licencias de servicios de mensajería especializada son mínimas, ya que las características especiales que deben cumplir dichos servicios son similares a las establecidas para el correo normal, con excepción de los beneficios adicionales que tienen los clientes, si así lo solicitan⁹. Lo anterior promueve la entrada de operadores que compiten en el segmento originalmente exclusivo de Adpostal, e impide que ésta obtenga los ingresos suficientes para atender adecuadamente las obligaciones de Servicio Universal y franquicias postales.

El Fondo de Comunicaciones¹⁰, de acuerdo con sus funciones, puede destinar recursos para el financiamiento del servicio universal de correo. Durante 1999 el Fondo aportó \$4,300 millones, para financiar dicho servicio. Sin embargo, estimativos de Adpostal indican que persiste un déficit en la prestación del servicio de correo universal superior a \$2,400 millones de 1999. Adicionalmente, las franquicias postales ascienden a 3.4 millones de envíos anuales, los cuales representan un costo estimado de \$5,400 millones que Adpostal asume en su totalidad¹¹.

E. Situación de Adpostal

A diferencia de los operadores con obligaciones similares de Servicio Universal y franquicias postales de otros países, los cuales tienen participaciones superiores al 90% del mercado, se estima que Adpostal tiene una participación de 18% en el mercado de correo normal (Figura 7).

⁹ El usuario del servicio de mensajería especializada puede exigir la prueba de entrega del envío, donde consta fecha, hora de entrega y firma e identificación de quien recibe.

¹⁰ Entidad encargada de recaudar las contraprestaciones de los operadores de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales, y de ejecutar los planes y programas en materia de telecomunicaciones sociales.

Figura 7. Participación de Operadores Postales Públicos

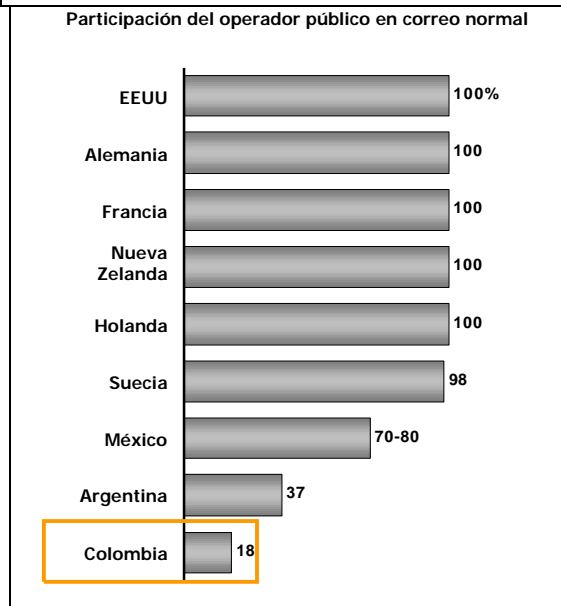
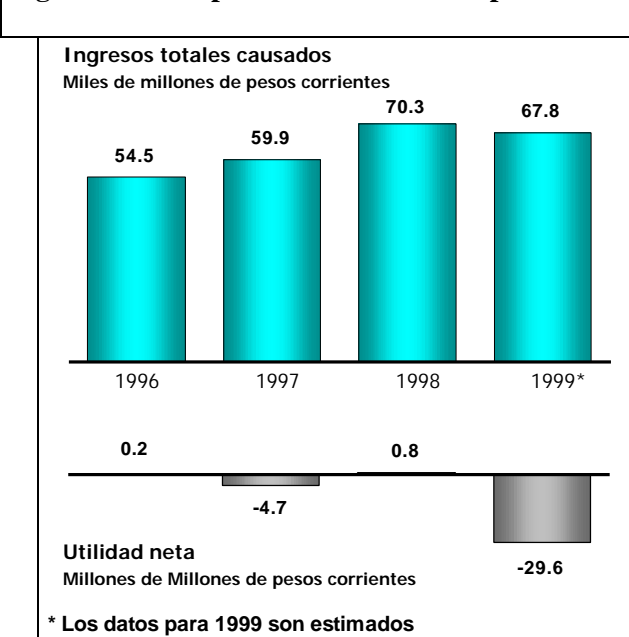


Figura 8. Desempeño Financiero de Adpostal

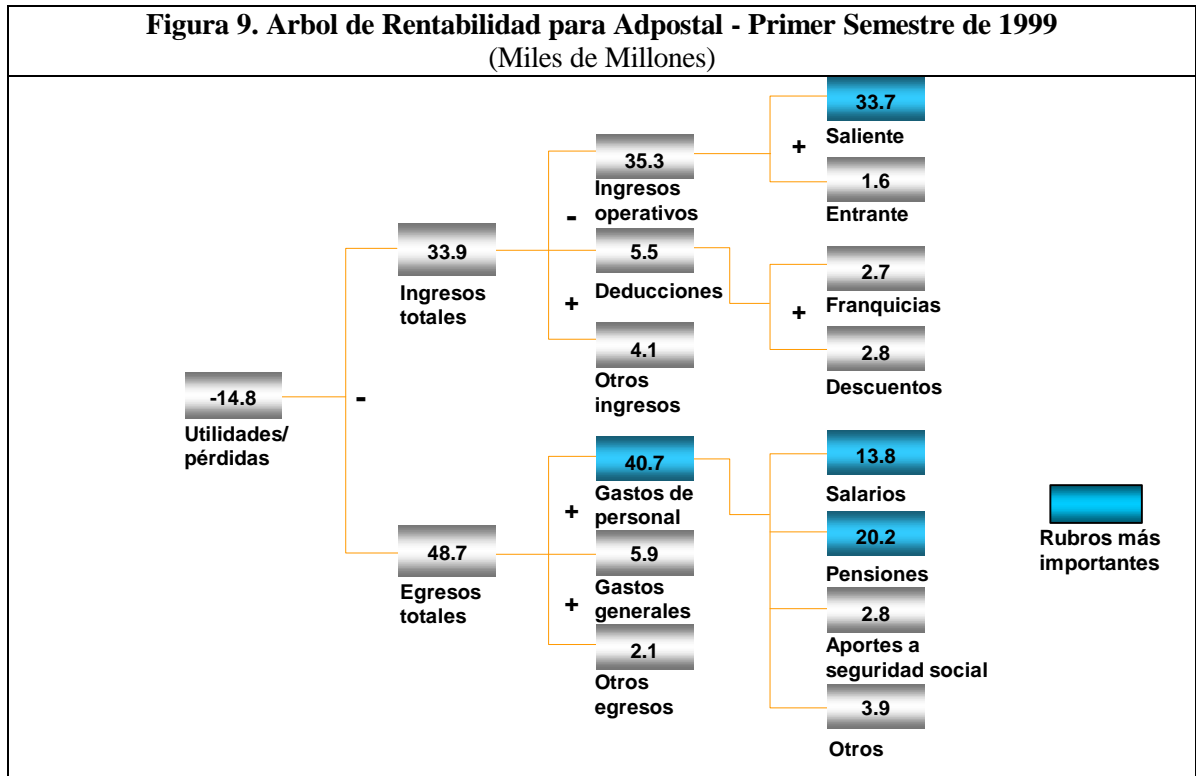


Fuente: Información de las Empresas.

Los ingresos de Adpostal han venido creciendo a una tasa inferior a la inflación y las pérdidas han aumentando por cuenta de la disminución de su participación en el mercado y de sus costos, en particular del aumento de la mesada pensional (Figura 8). Para el primer semestre de 1999, los ingresos ascendieron a \$33.900 millones y los egresos a \$48.700 millones, de los cuales \$40,700 millones (83.5%) representan los gastos de personal. De estos últimos, \$13,800 millones (34%) corresponden a salarios y \$20.200 (49.6%) al pago de la mesada pensional (Figura 9).

En la actualidad no se tiene certeza sobre el monto acumulado de la deuda del pasivo pensional; un análisis preliminar indica que éste podría superar el billón de pesos y que el cálculo actuarial crece a una tasa de 40% anual.

¹¹ El sector judicial representa entre 60% y 70% del volumen de franquicias.



Fuente: Estados de resultados de Adpostal

La planta de personal está compuesta por 4,459 puestos, de los cuales tan sólo 48% (2,140) es personal relacionado con la función operativa de la empresa, frente al estándar internacional de la industria postal de 80% de personal operativo. Adpostal cuenta con 7,172 puntos de atención, de los cuales 228 son agencias directas y 1,334 son agencias indirectas¹².

En términos operativos, Adpostal moviliza, en promedio, cerca de 80 millones de envíos al año, de los cuales 48% es generado por el sector oficial, 22% por el sector empresarial y 30% es generado por ventas al público en ventanilla. Lo anterior no corresponde a la participación en los ingresos generados por éstos mismos sectores: oficial 20%; empresarial 32%; y 48% en ventanilla. Geográficamente, el 70% del volumen movilizado y cerca de 63% de los ingresos se concentran en Bogotá, lo cual pone de manifiesto la baja utilización de las demás centrales regionales¹³. Sin embargo, Adpostal tiene 1,189 cargos administrativos en las centrales distintas a Bogotá, los cuales representan 27% de la planta de la Empresa.

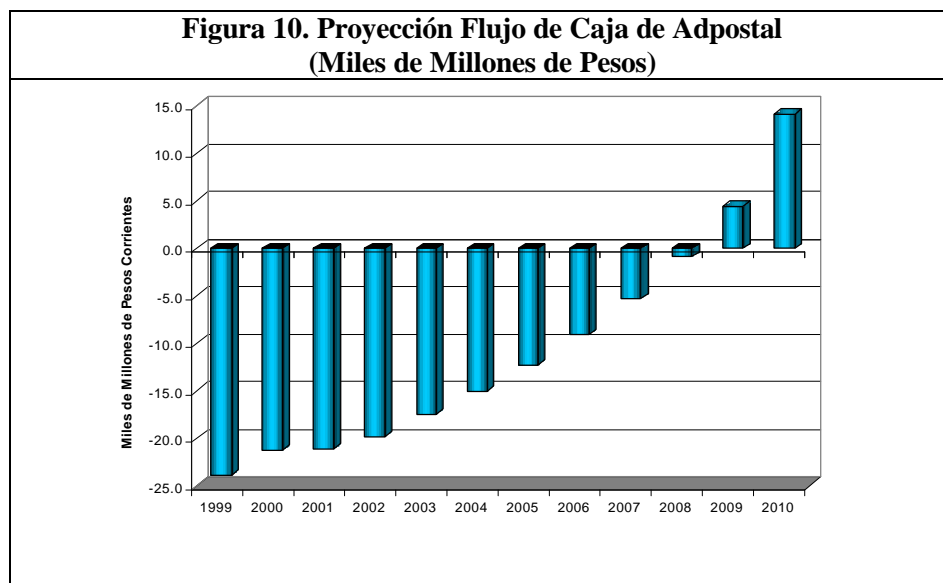
Para atraer mayores volúmenes, es usual la práctica de otorgar descuentos sobre las tarifas normales, dependiendo del número de piezas postales. No obstante, en Adpostal existe poca uniformidad y

¹² Adicionales a las Agencias Directas e Indirectas, también existen 2,257 puntos rurales, 1,051 expendios y 2,302 buzones.

¹³ Adpostal posee 8 centrales regionales: Bogotá, Central, Medellín, Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Ibagué y Manizales.

bajo control en la política de descuentos¹⁴. De los 39.4 millones de envíos cursados en el primer semestre de 1999, 60% tenía algún tipo de descuento, pudiéndose llegar inclusive a otorgar descuentos hasta del 70% de la tarifa nominal. Adicionalmente, existen deficiencias en el control de ingresos, tesorería, cartera y cuentas por pagar.

De acuerdo con lo anterior, la gestión de la empresa ha entrado en un círculo vicioso de malos resultados financieros, deficiente inversión, baja calidad, subutilización de los servicios y menores volúmenes de correo. La proyección de la situación financiera de Adpostal muestra que en las condiciones actuales la empresa sería inviable pues presentaría un flujo de caja negativo hasta el año 2008 (Figura 10).



Fuente: Análisis DNP

En conclusión, además de las obligaciones de servicio universal y franquicias postales que tiene Adpostal, existen otras limitaciones propias a su infraestructura, administración y operación que afectan su eficiencia y su posibilidad de competir en el mercado. Lo anterior ocasiona un sobre costo a los usuarios que no son grandes emisores, los cuales tienen que acceder a servicios especializados más costosos como alternativa frente al ineficiente servicio básico de correo normal.

Para lograr que Adpostal evolucione en igualdad de condiciones a sus competidores y pueda atender adecuadamente la obligación que le impone el Servicio Universal, es necesario un cambio en la estructura actual de la industria postal en Colombia.

¹⁴ Centrales como Distrito Capital representa el 70% de los descuentos contra el 43% de los ingresos.

III. POLITICA Y PLAN DE ACCION

De acuerdo con el propósito de la Agenda de Conectividad: *El Salto a Internet*, el objetivo de la reforma en el sector postal apunta hacia el logro de una industria postal eficiente, confiable, innovadora y competitiva, que ofrezca al mismo tiempo un nivel apropiado de Servicio Universal. De esta manera se espera que el sector postal apoye adecuadamente el crecimiento económico, así como el desarrollo del comercio electrónico en Colombia.

Para ello, es indispensable un marco regulatorio moderno que establezca el nivel mínimo de cobertura del servicio; una estructura tarifaria adecuada a la naturaleza de los servicios, en la que los beneficios de la competencia lleguen a la mayoría de la población. Dadas las características sociales y económicas del país, el Servicio Universal debe ser responsabilidad de un único operador, para lo cual es importante definir los elementos de la agenda de reforma en el Operador Público.

A. El Marco Regulatorio

La definición del marco regulatorio debe motivar a capitales privados, tanto nacionales como extranjeros, para que sigan invirtiendo en el sector postal. A pesar del gran número de competidores en el mercado, existen deficiencias en la industria que pueden ser superadas a través de una regulación más precisa en: (i) la definición del nivel de Servicio Universal; (ii) la creación de mecanismos para financiar la prestación del Servicio Universal; y (iii) el fortalecimiento de las funciones de control y regulación postal en el Ministerio de Comunicaciones.

1. Servicio Universal

El elemento primordial para la provisión de un Servicio Universal, es la definición clara de las metas que se desean alcanzar y de los mecanismos que permitirán proveer dicho servicio. En este sentido, se ha realizado una segmentación del país en términos de población, estableciendo para cada segmento las condiciones para un nivel de servicio adecuado.

De acuerdo con lo anterior, se propone atender de manera directa los dos primeros segmentos¹⁵ (75% de la población) con entregas diarias de correspondencia. Para los dos segmentos siguientes¹⁶ se propone atenderlos con distribución semanal (Cuadro. 1).

Cuadro No. 1 – Nivel de Servicio Universal Propuesto

	Segmento					TOTAL
	A > 50.000 habitantes	B 10.000 - 50.000 habitantes	C 5.000 - 10.000 habitantes	D 1.000 - 5.000 habitantes	E < 1.000 habitantes	
Nivel de Servicio	Entrega Diaria	Entrega Diaria	Entrega una vez por semana con distribución puerta a puerta	Entrega una vez por semana a oficina indirecta	Entrega una vez por semana a oficina indirecta en Segmento D	
% Población	62%	13%	5%	11%	9%	100%
% Población Acumulado	62%	75%	80%	91%	100%	
No. Localidades	70	232	279	1,985	8,162	10,728
Envíos Anuales por Destino	86%	6%	3%	3%	2%	100%
% Envíos Acumulado	86%	92%	95%	98%	100%	
Costo Operación Anual (\$ Millones)	28,000	10,000	7,000	5,000	19,000	69,000
Costo Operación Acumulado (\$ Millones)	28,000	38,000	45,000	50,000	69,000	69,000
% Costo Total	41%	14%	10%	7%	28%	100%
Segmentos Incluidos en Servicio Universal con Entrega Directa						

En conjunto, esta definición de Servicio Universal permitiría cubrir directamente 91% de la población y 98% de los envíos postales. De estos últimos, 95% se entregaría directamente en las localidades con servicio puerta a puerta.

En términos de costos, se estima que para un volumen de 200 millones de envíos al año, el costo de operar eficientemente la red que demandaría este nivel de Servicio Universal asciende a \$50.000 millones al año.

2. Mecanismos para financiar el Servicio Universal

Para poder prestar eficientemente el Servicio Universal de correo es necesario establecer mecanismos que permitan al operador que tiene dicha obligación, financiar adecuadamente la prestación del mismo. Dentro de los mecanismos que tradicionalmente se utilizan en los demás países se encuentran: (i) contribuciones de la industria; (ii) áreas reservadas para explotación del operador con obligación de servicio universal; y (iii) esquema mixto a partir de combinación de las anteriores.

¹⁵ Poblaciones con más de 50.000 habitantes (Segmento A) y 10.000 a 50.000 habitantes (Segmento B).

El primer paso consiste en definir una tarifa única para el correo normal en todo el país, atendiendo a los principios de asequibilidad y no discriminación. De acuerdo con lo anterior, la estructura tarifaria establecida debe permitir cubrir la operación en los segmentos cuyo costo es inferior a la tarifa y destinar los excedentes a financiar las zonas de alto costo.

Sin embargo, el alto costo derivado de la prestación del servicio en las zonas de bajo volumen de envíos implicarían la necesidad de establecer una tarifa elevada. Por lo anterior, es necesario contar con aportes de la industria y con áreas reservadas para el operador con las obligaciones de Servicio Universal, a través de las cuales se puedan recuperar los costos y asegurar la viabilidad de dicho operador.

a. Contribución de la Industria

De acuerdo con el marco regulatorio actual, todas las empresas que obtienen concesión de mensajería especializada aportan al Fondo de Comunicaciones el 4% de sus ingresos brutos por concepto de contraprestación por el uso de la licencia. Sin embargo, el monto recaudado por este concepto no ha superado los \$4.500 millones al año. Si se quisiera utilizar la contribución de la industria para cubrir la totalidad del déficit en la prestación del Servicio Universal, se estima que ésta debería estar entre 26% y 36% de los ingresos brutos. Dado el alto nivel de éstas contribuciones, es necesario acompañar este mecanismo de un umbral de precio (Area Reservada) para el operador con la obligación del Servicio Universal.

b. Area Reservada

La definición de un Area Reservada es un mecanismo para fijar un precio mínimo X en el mercado, e implica que todos aquellos envíos postales que se encuentran por debajo de un peso establecido, se catalogan como “Correo Normal”, y sólo pueden ser enviados por el operador con la obligación del Servicio Universal. Ahora bien, cuando existan envíos urgentes o muy importantes para los cuales se requiere un servicio de “*valor agregado*” frente al servicio básico, estos pueden enviarse por operadores de mensajería especializada a un precio mínimo superior, en un factor determinado, a la tarifa del operador público (Cuadro 2).

¹⁶ Poblaciones entre 5.000 a 10.000 habitantes (Segmento C) y 1.000 a 5.000 habitantes (Segmento D).

**Cuadro 2 – Areas Reservadas para el Operador con
Obligación de Servicio Universal en Varios Países**

País	Múltiplo de la tarifa del operador del Servicio Universal que deben cobrar las empresas de mensajería especializada							
	1X	2X	3X	4X	5X	6X	Reserva Absoluta	Valor de X (en \$Col.)
México							3	586
Chile							3	N.D.
Brasil							3	N.D.
Dinamarca						3		1,096
Alemania					3			1,086
Austria					3			981
Francia					3			882
Bélgica					3			814
Holanda					3			702
Portugal					3			N.D.
Singapur					3			N.D.
Gran Bretaña				3				817
Australia				3				557
USA			3					629
Canadá			3					605

Fuente: Estadísticas de la UPU.

De acuerdo con lo anterior, se propone regular el precio mínimo con el que las empresas de mensajería especializada pueden prestar de manera excepcional el servicio de correo normal, a una tarifa superior a la del operador con la obligación del Servicio Universal. En todo caso, el servicio prestado por dichas empresas debe proveer facilidades adicionales o un “*valor agregado*” al servicio básico de correo normal. La definición del múltiplo quedaría a cargo de la autoridad reguladora: el Ministerio de Comunicaciones.

3. Fortalecimiento de las funciones de control y regulación postal en el Ministerio de Comunicaciones

Con el fin de estructurar los lineamientos del marco regulatorio expuestos y dotar al Ministerio de Comunicaciones de una infraestructura organizacional adecuada para desempeñar las actividades de regulación, vigilancia y control de la industria postal, se recomienda crear la Dirección General de Servicios Postales al interior de dicho Ministerio. El principal objetivo de dicha Dirección será promover el desarrollo del sector postal y la prestación eficiente de los servicios postales a todos los habitantes del territorio nacional.

La Dirección tendrá las siguientes funciones principales:

1. Definir las condiciones para la expedición de licencias de prestación de los servicios postales, y ejercer las funciones reguladoras asignadas al Ministerio de Comunicaciones.
2. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de correo normal y mensajería especializada.
3. Estudiar y recomendar la adopción de la regulación sobre la cobertura del servicio universal de correo, y los “parámetros” de cobertura territorial y calidad que deben cumplir los operadores de servicios postales.
4. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar los indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los operadores de servicios postales.
5. Ejercer las funciones sancionatorias a los operadores que no cumplan con las condiciones del marco regulatorio.
6. Dar apoyo a la Superintendencia de Industria y Comercio en el desarrollo de las investigaciones que ésta adelante por prácticas contrarias al régimen de competencia.
7. Verificar que la contribución que pagan las empresas de servicios postales al Fondo de Comunicaciones, corresponda con los ingresos brutos de las mismas.
8. Monitorear continuamente el desempeño de la industria postal a través de un Sistema Único de Información, el cual se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios postales.

El financiamiento de la operación de la Dirección General de Servicios Postales se puede realizar con cargo a una porción de la contribución de la industria recaudada por el Fondo de Comunicaciones. El costo estimado para la operación eficiente de dicha Dirección se estima en \$1.100 millones anuales.

B. Acciones en la Administración Postal Nacional

Atendiendo la anterior definición del Servicio Universal, se propone reestructurar el Operador Público de Correo, a través de la celebración de alianzas estratégicas, convenios de asociación a riesgo compartido, o el otorgamiento de nuevas concesiones, entre otros.

En todo caso, el Operador tendría la obligación de prestar el Servicio Universal de Correo, para lo cual se implementaría un esquema de área reservada. Lo anterior le permitiría a éste operador atender

adecuadamente la prestación del Servicio Universal, contribuir al financiamiento de las obligaciones pensionales de Adpostal y competir de manera apropiada y balanceada en la industria postal.

La celebración de las alianzas o asociaciones buscarán integrar a la operación de la empresa a socios estratégicos con amplia experiencia en el manejo y operación de servicios postales. Estas alianzas permitirán realizar las inversiones necesarias para adecuar la red actual de Adpostal al nivel de Servicio Universal definido.

Además, la alianzas con socios estratégicos deben asegurar al operador con las obligaciones de Servicio Universal, un acceso inmediato a modernas técnicas de gestión implementadas en los correos postales desarrollados, mercadotecnia, capital de inversión, capacidad de gestión de proyectos, cuya incorporación no puede acometer la empresa por sí misma.

En conclusión, la Agenda de Reforma en el Sector Postal deberá ser contemplada en un Proyecto de Ley que contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

1. Definición de los Servicios de Correo Normal y Mensajería Especializada, detallando las diferencias entre estos, a partir de las facilidades adicionales o “*valor agregado*” que éste último debe proveer frente al servicio básico.
2. Fortalecimiento de las facultades que el Gobierno tiene para intervenir en el mercado postal, a través de la fijación de tarifas mínimas y máximas para la industria.
3. Definición del régimen de habilitación y contraprestación de los operadores de servicios postales.
4. Instrumentación de los mecanismos de alianzas o convenios de asociación de los operadores de correo con esquemas de participación a largo plazo.

IV. RECOMENDACIONES

Con base en las consideraciones anteriores, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la Política y Plan de Acción presentados en este Documento.

2. Encargar al Ministerio de Comunicaciones la elaboración y presentación de un Proyecto de Ley que busque desarrollar la Agenda de Reforma y Plan de Acción en el Sector postal expuestos en este documento.
3. Encargar al Ministerio de Comunicaciones de la organización de la Dirección General de Servicios Postales y financiar su funcionamiento con cargo a un porcentaje de los recursos que las empresas de mensajería especializada aportan al Fondo de Comunicaciones.
4. Encargar al Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación la realización de la estructuración técnica, financiera y legal de los esquemas de asociación y alianzas para los operadores de correo y presentar al Comité de Participación Privada en Infraestructura los resultados del proceso.

INDICE DEL DOCUMENTO

I. EL NUEVO ENTORNO MUNDIAL DEL SECTOR POSTAL	1
II. SITUACION ACTUAL DEL SECTOR POSTAL EN COLOMBIA.....	3
A. El marco regulatorio.....	3
B. El Mercado Postal en Colombia	4
C. Tarifas.....	5
D. Servicio Universal y Obligaciones Sociales	6
E. Situación de Adpostal.....	7
III. POLITICA Y PLAN DE ACCION.....	11
A. El Marco Regulatorio.....	11
1. Servicio Universal	11
2. Mecanismos para financiar el Servicio Universal.....	12
3. Fortalecimiento de las funciones de control y regulación postal	14
B. Acciones en la Administración Postal Nacional	15
IV. RECOMENDACIONES	16