

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



**LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA REESTRUCTURAR EL
SECTOR POSTAL COLOMBIANO**

Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIES-STEL

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 18 de agosto de 2006

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	DIAGNÓSTICO DEL SECTOR POSTAL EN COLOMBIA	5
	A. Aspectos normativos e institucionales.....	5
	B. Oferta y demanda de servicios postales.....	7
III.	DIAGNÓSTICO DE ADPOSTAL.....	8
IV.	ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA DEL OPERADOR POSTAL OFICIAL	23
	A. Plan de retiro compensado por mutuo acuerdo	23
	B. Negociación de la Convención Colectiva.....	25
	C. Avances en la modernización del operador	25
	D. Codificación Postal.....	25
	E. Cooperación Internacional.....	26
	F. Plan de Reforma y Desarrollo Postal – PIDEP.....	26
	G. Creación de la filial de Adpostal	27
V.	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.....	28
VI.	PLAN DE ACCIÓN	28
	A. Consolidación del marco normativo e institucional del sector postal	29
	B. Definición de un nuevo marco institucional para el operador oficial.....	30
	C. Evaluación de estrategias de mediano plazo	31
VII.	RECOMENDACIONES.....	32

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, los lineamientos de política para la reestructuración del sector postal colombiano.

I. INTRODUCCIÓN

La permanente evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha generado una activa competencia en diferentes segmentos del mercado postal y ha exigido a los operadores postales un esfuerzo constante por ofrecer servicios con mayor valor agregado, en condiciones de eficiencia. De acuerdo con la Unión Postal Universal – UPU¹, ante la expectativa de futuras reducciones en las tarifas postales, como consecuencia de la creciente sustitución de servicios postales² por medios de correo electrónico y de la liberalización gradual del mercado, los operadores oficiales han optado por ampliar el espectro de servicios tradicionales, desarrollando productos como correo híbrido³, servicios financieros y de logística. En efecto, empresas como La Poste (Francia), Sweden Post (Suecia) y Royal Mail (Reino Unido), han expandido sus negocios, incursionando en nuevas actividades afines a los servicios postales.

En el entorno mundial se ha acogido la iniciativa de transformar las administraciones postales tradicionales en empresas comerciales, proceso que se ha desarrollado de manera heterogénea entre las diferentes naciones. Progresivamente se han implementado cambios en las estructuras organizacionales de los operadores postales oficiales, que junto con los prestadores privados han adoptado estrategias de crecimiento que contemplan fusiones y alianzas estratégicas con otros operadores. Este es el caso de empresas de la talla de TNT Post Group (Holanda), que en el año 2000 suscribió un *joint venture* con Royal Mail (Reino Unido) y Singapore Post (Singapur) para prestar servicios postales internacionales; y de otros como Deutsche Post (Alemania) que adquirió las empresas Danzas (Suiza), DHL (Estados Unidos) y Exel (Reino Unido) para convertirse en una de las mayores empresas de logística en el mundo.

En un limitado número de países se han adelantado procesos de vinculación de capital privado a los operadores postales tradicionales. Por ejemplo, Correo Argentino fue entregado en concesión en 1997⁴ y Deutsche Post (Alemania) hizo una oferta pública inicial del 29% de su

¹ Universal Postal Union – The Postal Market in the Age of Globalization, 2002.

² Según la UPU, se entiende por Servicios Postales el conjunto de actividades por medio de las cuales se envían objetos postales de un remitente para ser entregados a un destinatario en una dirección que identifica un punto geográfico determinado.

³ Servicio que consiste en la entrega de correspondencia física generada a partir de la impresión de archivos en medio magnético.

⁴ En noviembre de 2003 se rescindió el contrato de concesión. Posteriormente se conformó la sociedad Correo Oficial de la República de Argentina S.A., cuyas acciones son de propiedad estatal.

capital accionario en 2000, mientras que la privatización de Japan Post está prevista para 2007. Además, en el sector postal internacional se ha experimentado una paulatina eliminación de las barreras a la competencia, aún cuando sólo en un reducido número de países el mercado ha sido liberalizado completamente, como por ejemplo en Suecia, Finlandia y Nueva Zelanda. No obstante lo anterior, la UPU estima que existe una generalizada intervención gubernamental en la definición de tarifas y del alcance de los servicios postales. Entre las prácticas que se han hecho frecuentes para liberalizar los mercados postales se destaca la entrega de licencias, como herramienta que permite la participación de operadores privados, la definición de estándares de calidad del servicio y la financiación de la prestación del servicio postal universal⁵.

Adicionalmente, la UPU considera que en muchos países no existe una clara definición del alcance y del costo del servicio postal universal. De acuerdo con la UPU, la definición del alcance es necesaria para monitorear adecuadamente la prestación de este servicio y la estimación del costo es relevante para el desarrollo de prácticas regulatorias apropiadas. Según la misma organización internacional, el uso de instrumentos legislativos para definir el alcance del servicio postal universal es más apropiado que el uso de herramientas gubernamentales, ya que de esa manera se puede mantener en el tiempo la consistencia de la definición.

El mercado postal colombiano ha sufrido transformaciones graduales en la línea de las tendencias internacionales descritas. Esto ha permitido, entre otros, el fortalecimiento de la competencia entre operadores postales y el desarrollo de una amplia gama de servicios. No obstante lo anterior, tal como se expone en este documento, aún existe espacio para introducir nuevas reformas orientadas a consolidar el sector. Teniendo en cuenta lo anterior, este documento presenta un análisis de la situación actual del sector en Colombia, un diagnóstico de la Administración Postal Nacional – Adpostal – y una serie de recomendaciones orientadas a reestructurar el sector postal colombiano.

⁵ El Servicio Postal Universal (SPU) se define como el conjunto de “servicios postales básicos que el Estado se obliga a garantizar a todos los habitantes de su territorio, en forma permanente, con una calidad determinada, a precios asequibles”. Guía para la reforma de desarrollo postal; UPU; octubre de 2004.

II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR POSTAL EN COLOMBIA

A. Aspectos normativos e institucionales

Las normas legales que han regido el sector postal colombiano han coincidido en reservar para el Estado la titularidad de la prestación de los servicios postales. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha abierto gradualmente el mercado postal, permitiendo la entrada de operadores privados que complementen al Gobierno Nacional en su objetivo de prestar el servicio público de admisión, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales en todo el territorio nacional. Entre las normas que definen el marco normativo e institucional del sector postal colombiano vale destacar la Ley 72 de 1989, la Ley 80 de 1993, el Decreto 229 de 1995 y el Decreto 1620 de 2003.

La Ley 72 de 1989 dispuso que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, adoptara la política general del sector de comunicaciones y ejerciera las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector, que comprenden entre otros los servicios postales. Esta norma determinó además que el Estado prestara los servicios públicos de telecomunicaciones en forma directa o a través de concesiones, que podían ser otorgadas por medio de contratos o en virtud de licencias, según lo dispusiera el Gobierno Nacional. Posteriormente, la Ley 80 de 1993 estableció las modalidades que conforman los servicios postales y dispuso que el Gobierno Nacional reglamentara las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de tales servicios.

Por su parte, el Decreto 229 de 1995 reglamentó los servicios postales, definiendo entre otros las características de los servicios que lo conforman⁶. De manera similar, este decreto fijó las competencias del Ministerio de Comunicaciones en materia de servicios postales, entidad a la que encomendó el ejercicio, en nombre de la Nación, de la titularidad de éstos y, en virtud de tal facultad, la dirección, planeación y vigilancia de los mismos, el otorgamiento de concesiones y licencias para la prestación de dichos servicios, y la representación del Estado ante los organismos internacionales del sector postal. Adicionalmente, la norma mencionada estableció que la prestación del servicio de correo nacional e internacional se concediera mediante contrato, previa licitación

⁶ De acuerdo con el Decreto 229 de 1995, los servicios postales comprenden la prestación del servicio de correos nacionales e internacionales y del servicio de mensajería especializada.

pública, mientras que la prestación del servicio de mensajería especializada se concediera directamente mediante licencia.

Recientemente, el Decreto 1620 de 2003 modificó la estructura del Ministerio de Comunicaciones, definió las funciones de este ministerio y dictó otras disposiciones. Entre las funciones asignadas al Ministerio de Comunicaciones cabe resaltar: i) adoptar, formular y diseñar las políticas, planes, programas y proyectos del sector de comunicaciones; ii) ejercer, a nombre de la Nación, la titularidad de los servicios de comunicaciones y otorgar las licencias, concesiones, autorizaciones, registros y permisos que se requieran para la prestación de dichos servicios, dentro del marco legal vigente; iii) otorgar, de conformidad con la ley y las condiciones generales y particulares establecidas, las licencias, concesiones, autorizaciones, registros y permisos que sean de su ámbito de competencia, así como determinar las áreas de cobertura para los mismos; y iv) ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de los regímenes de telecomunicaciones y postal.

Aún cuando el marco normativo mencionado define las características de los servicios que conforman los servicios postales, no existe una clara diferenciación entre estos, ni una definición normativa del alcance y financiación del servicio postal universal, lo cual ha generado una abierta competencia en los segmentos comerciales rentables que el Gobierno Nacional ha reservado para Adpostal. Esto, como se expone más adelante, ha generado dificultades para que Adpostal financie las actividades de prestación del correo social y de los servicios de franquicias postales. Adicionalmente, la concentración del Ministerio de Comunicaciones en el desarrollo de actividades de diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, ha limitado su participación en actividades de regulación, inspección, vigilancia y control de los servicios postales. Esto ha tenido incidencia en el desarrollo de la estructura industrial del mercado postal nacional, en el cual el número de operadores sin licencia supera el número de prestadores que la tienen⁷.

De esta manera, el marco normativo existente no ha promovido que la estructura sectorial se oriente a la prestación del Servicio Postal Universal, en el ámbito nacional, ni al cumplimiento de los compromisos internacionales del Convenio Postal Universal suscrito en el marco de la Unión Postal Universal (UPU)⁸.

⁷ Frontier Economics. Estudio de Mercado del Sector Postal Colombiano, 2004.

⁸ El Estado Colombiano, a través de la firma del Convenio Postal Universal, acordó el cumplimiento de las políticas relacionadas con un solo territorio postal mundial, así como la prestación del Servicio Postal Universal.

B. Oferta y demanda de servicios postales

Las características de los operadores postales y de los productos que éstos ofrecen, ilustran las condiciones actuales de la oferta de servicios en el mercado postal colombiano. En este mercado están presentes alrededor de 781 operadores, que pueden ser clasificados en las siguientes tres categorías: i) operador de correo nacional e internacional: Adpostal, operador oficial; ii) operadores de mensajería especializada: 180 operadores activos en el año 2004, de los 280 operadores con licencia para la prestación de estos servicios; y iii) operadores sin licencia: aún cuando no existen cifras precisas sobre el número de estos operadores, Frontier Economics⁹ estimó que en 2004 cerca de 600 operadores sin licencia ofrecían sus servicios en el mercado colombiano.

El sector postal colombiano se caracteriza por la activa competencia entre los diferentes operadores postales, lo cual ha permitido el desarrollo de una amplia gama de productos que responden a las necesidades del mercado. Los operadores postales ofrecen servicios con diferentes coberturas, frecuencias y tiempos de entrega. El operador oficial se ha concentrado en garantizar la prestación del servicio en todo el territorio nacional, en cumplimiento de sus funciones, mientras que los operadores privados han consolidado su presencia en los segmentos de mayor rentabilidad. De manera similar, la competencia entre operadores varía geográficamente, siendo mayor en las grandes ciudades del país y limitada en las regiones apartadas, en donde el operador oficial es prácticamente el único prestador.

En relación con la demanda de servicios postales, los estudios del sector permiten estimar que en el mercado colombiano se realizaron cerca de 587 millones de envíos en 2003, es decir alrededor de 13,2 envíos por habitante, de los cuales 270 millones fueron gestionados por operadores con licencia y 317 millones por operadores sin licencia. De los envíos realizados en el año 2003, cerca de 581 millones tuvieron destino nacional, mientras que los envíos internacionales fueron del orden de 6 millones¹⁰.

Por otra parte, Frontier Economics realizó proyecciones de la demanda de servicios postales en Colombia, con base en el análisis de la posible variación futura del producto interno bruto, de la población del país y de las tarifas postales, variables que inciden directamente en el comportamiento de los agentes del mercado. Estas proyecciones indican que el número de envíos postales anuales

⁹ Frontier Economics. Estudio de Mercado del Sector Postal Colombiano, 2004.

¹⁰ Cifras estimadas por Frontier Economics con base en encuestas adelantadas por dicha firma y ajustes realizados a partir de la información recolectada para el Ministerio de Comunicaciones por la firma JAHV McGregor.

pasaría de 587 millones en 2003, a un volumen entre 741 y 796 millones en 2009 y a un volumen entre 906 y 993 millones en el año 2014. En términos de ingresos brutos de los operadores postales, éstos pasarían de \$465 mil millones en 2003 a un rango entre \$715 mil millones y \$809 mil millones en 2014¹¹. Cabe mencionar que estas proyecciones no consideran el impacto positivo que la consolidación del marco normativo e institucional podría tener sobre el desarrollo del sector.

III. DIAGNÓSTICO DE ADPOSTAL

Durante los últimos años, el Gobierno Nacional ha adelantado los estudios que permiten contar con un diagnóstico del sector y del operador oficial. Algunos de estos estudios se han realizado con la asistencia técnica de la UPU, máximo organismo del sector postal a nivel internacional.

A continuación se presenta un análisis de los aspectos normativos, operativos, laborales, financieros y de calidad del servicio que caracterizan la problemática y el funcionamiento actual de Adpostal.

- *Aspectos normativos:*

Adpostal fue creada mediante el Decreto Ley 3267 de 1963 como establecimiento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones y fue encargada de la prestación de los servicios postales en el territorio nacional. Hasta el momento de su reestructuración, dispuesta por el Decreto 2124 de 1992, la empresa operó en un mercado con limitada participación de prestadores privados, en ejercicio del monopolio estatal de la titularidad de los servicios postales. Su reestructuración la llevó a transformarse en empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Comunicaciones.

Posteriormente el Decreto 229 de 1995 dispuso que Adpostal prestara el servicio de correo nacional e internacional a través de concesiones que le otorgara el Ministerio de Comunicaciones, mediante contratación directa¹². En desarrollo de lo anterior, a través del Convenio Interadministrativo No. 001 de 1995 el Ministerio de Comunicaciones otorgó a Adpostal la

¹¹ Cifras en pesos constantes de 2003.

¹² Artículo 15 del Decreto 229 de 1995.

concesión para la prestación y explotación de estos servicios por término de cinco años prorrogables. Por otra parte, el decreto mencionado estableció que la prestación del servicio de mensajería especializada se concediera directamente a personas naturales o jurídicas, en régimen de libre competencia y mediante licencias¹³. En tal sentido, previa solicitud de la empresa, a través de la Resolución 4292 de 1997 el Ministerio de Comunicaciones otorgó a Adpostal la licencia para prestar tales servicios por el término de cinco años. Este plazo fue prorrogado mediante la Resolución 1486 de 2002, por solicitud de Adpostal.

Recientemente, en línea con lo dispuesto por el Acuerdo de Beijing, el Ministerio de Comunicaciones y Adpostal suscribieron un convenio interadministrativo¹⁴ que define los derechos y obligaciones de la empresa en lo relativo a la prestación del servicio postal universal y especifica los servicios que debe cubrir. Adicionalmente, Adpostal tiene la obligación de prestar los servicios de franquicias postales señalados por la ley¹⁵. Como contraprestación por los costos incurridos en la prestación del correo social y de los servicios de franquicias, la empresa recibe recursos del Fondo de Comunicaciones y de la Nación.

En cumplimiento de las disposiciones legales mencionadas, Adpostal ha venido prestando el correo social y ofreciendo los servicios de franquicias postales. Sin embargo, tal como se mencionó con anterioridad, los vacíos en el marco normativo vigente y la fragilidad de las herramientas de regulación, inspección, vigilancia y control han hecho posible una abierta competencia en segmentos del mercado que el Gobierno Nacional ha reservado para Adpostal.

▪ *Aspectos operativos:*

La red de operaciones de Adpostal está conformada por ocho regionales, entre las que se distribuyen 1 central de clasificación, 188 oficinas postales, 1.205 agencias postales indirectas y 630 buzones. Así, la red de correo de Adpostal es la más grande del país¹⁶.

No obstante lo anterior, las características de su red de agencias postales indirectas constituyen una de las principales limitaciones operativas de la empresa. De acuerdo con los análisis realizados por Adpostal, una porción considerable de sus agencias está ubicada en lugares de difícil

¹³ Artículo 17 del Decreto 229 de 1995.

¹⁴ Convenio Interadministrativo No. 011 de 2004, basado en la Resolución 0956 de 2004 del Ministerio de Comunicaciones.

¹⁵ Servicios dispuestos por la Ley 130 de 1994.

¹⁶ Durante 2004, Adpostal prestó sus servicios en 1049 municipios del país, seguido por Envía, Servientrega y Deprisa que atendieron a 685, 419 y 122 municipios, respectivamente. Fuente: Frontier Economics, 2004.

acceso y no cuenta con infraestructura apropiada para la admisión y entrega de las especies postales. Esta situación dificulta el control efectivo e influye negativamente en la calidad de los servicios. Esto obedece en parte a que: i) no se han establecido requisitos técnicos para la constitución y operación de tales agencias; ii) Adpostal no cuenta con un programa de control de la operación de las agencias postales; y iii) el sistema de remuneración vigente para tales agencias corresponde a un ingreso fijo mensual, esquema que no incentiva el mejoramiento de la infraestructura y de la operación¹⁷.

Por otra parte, Adpostal ha identificado la ocurrencia de errores de catalogación durante el proceso de admisión, tanto en sus oficinas postales como en las agencias indirectas, de forma tal que no se determinan apropiadamente el tamaño, el peso y el tipo de los objetos admitidos, y por esta razón no se registran adecuadamente los importes requeridos para que los envíos circulen por la red.

La actividad de transporte es contratada con terceros, que se encargan de llevar las especies postales de las oficinas y agencias a la central de clasificación o viceversa. Aun cuando esta práctica es apropiada, son varias las razones por las cuales el proceso de transporte no es administrado de manera eficiente: i) en la actualidad no existe una estrategia de planeación que oriente el desarrollo de este proceso, lo cual se evidencia en la existencia de más de 500 contratos para la prestación del servicio de transporte; y ii) Adpostal no cuenta con mecanismos que le permitan hacer seguimiento a los envíos postales que cursan por su red de transporte, situación agravada por las falencias en los controles propios del proceso de admisión.

Análisis realizados por Adpostal indican también que el proceso de clasificación de la correspondencia y de los objetos postales presenta ineficiencias que afectan los tiempos de entrega de los envíos; según esta empresa, el proceso de clasificación se puede mejorar en la medida que se reduzcan las labores de clasificación en las regionales y se realicen de manera centralizada.

De otra parte, Adpostal evidencia un rezago tecnológico en la automatización del flujo de los envíos, afectando directamente el control y gestión eficaz de la operación. Ante la carencia de herramientas apropiadas para hacer seguimiento a los flujos de correspondencia y objetos postales que cursan por la red de Adpostal, la empresa no tiene plena certeza de los volúmenes de envíos que ingresan a su red y de la eficiencia del proceso de entrega. La empresa ha experimentado una

¹⁷ Fuente: Adpostal.

pérdida progresiva del conocimiento de la actividad postal, evidenciada en la no adopción de las mejores prácticas internacionales utilizadas por otras administraciones postales en el mundo.

De esta manera, el modelo actual, la dinámica de operación de la red y el rezago tecnológico dificultan las labores de gestión y control tendientes a asegurar los compromisos del Estado en materia de Servicio Postal Universal. Estas características han dificultado, adicionalmente, la gobernabilidad de la empresa.

▪ *Aspectos laborales:*

A febrero de 2006, la planta de personal de Adpostal¹⁸ estaba conformada por 36 cargos de empleados públicos y 2.231 cargos de trabajadores oficiales. De estos 2.267 cargos, 1.264 se encontraban vacantes, de manera que la empresa contaba con 28 empleados públicos activos y 975 trabajadores oficiales activos. 271 de estos 1.003 servidores públicos cumplían con funciones administrativas y 732 se encargaban de tareas operativas. Al respecto, cabe mencionar que de acuerdo con la UPU, el peso del personal de apoyo dentro de la estructura administrativa de una empresa postal debe ser del 5% al 10%¹⁹.

Los empleados y trabajadores de la empresa se encontraban distribuidos entre las dependencias del nivel central²⁰ y las del nivel regional, según se indica en la Tabla No. 1. En esta tabla se puede observar que el 22,2% de la planta de personal estaba concentrada en el nivel central, mientras que el 77,8% de la planta estaba repartido en las gerencias regionales de Adpostal.

¹⁸ Las cifras presentadas en relación con la planta de personal de Adpostal, tienen como fecha de corte febrero 28 de 2006.

¹⁹ Unión Postal Universal.

²⁰ Integrado por la Dirección General, la Secretaría General, las Subgerencias de Mercadeo, Administrativa, Financiera y Operaciones, y las Oficinas Asesoras de Planeación, Jurídica, Consejería y Asuntos Internacionales y la de Gestión y Control.

Tabla No. 1
Planta de personal de Adpostal (Febrero, 2006)

Nivel	Total
Central	223
Regional	
<i>Gerencia regional Bogotá</i>	203
<i>Gerencia regional Medellín</i>	133
<i>Gerencia regional Cali</i>	90
<i>Gerencia regional Bucaramanga</i>	70
<i>Gerencia regional Manizales</i>	50
<i>Gerencia regional Barranquilla</i>	121
<i>Gerencia regional Ibagué</i>	48
<i>Gerencia regional Centro</i>	65
Total	1.003

Fuente: Adpostal.

Análisis realizados por Adpostal han permitido concluir que su planta de personal está sobredimensionada en algunas áreas y que es onerosa como producto de la convención colectiva de trabajo, cuyo costo estimado por Adpostal es de \$6.925 millones al año. El factor prestacional es 2,12, el cual es superior a los estándares de empresas nacionales e internacionales que operan en el sector postal²¹. De acuerdo con los estudios realizados por Adpostal, el factor prestacional correspondiente al personal administrativo es de 2,01, mientras que el del personal operativo es de 2,18. Esto contrasta con los estándares internacionales, estimados en 1,19 para el personal administrativo y 1,45 para el personal operativo²².

Adicionalmente, el régimen pensional de los trabajadores se caracteriza por los privilegios frente a las previsiones del Sistema General de Pensiones²³. En la actualidad Adpostal tiene a su

²¹ Es de anotar que los factores prestacionales mencionados no consideran el efecto del régimen pensional.

²² Informe descriptivo y analítico de la convención colectiva de trabajo y demás condiciones laborales. Mery Becerra Gómez, 2004.

²³ Los trabajadores oficiales vinculados antes del 1 de abril de 1994, tienen las siguientes condiciones como requisitos para obtener la pensión de vejez: i) haber prestado servicios a Adpostal durante 20 años y haber cumplido 50 años de edad; o ii) haber prestado servicios a Adpostal durante 25 años. A partir del 1 de abril de 1994, para todas las nuevas vinculaciones laborales se aplica el régimen pensional contemplado en la Ley 100 de 1993. Fuente: Plan de retiro por mutuo acuerdo compensado de la Administración Postal Nacional. Mery Becerra Gómez, 2005.

cargo 3.253 pensionados²⁴, 3.1 veces la actual planta de personal activo, con lo que la empresa ha alcanzado, a 2005, un cálculo actuarial de \$711.000 millones²⁵. De esta manera, las obligaciones pensionales de Adpostal constituyen su mayor pasivo y el principal limitante para el desarrollo de sus actividades comerciales.

Adicionalmente, Adpostal contrata agentes operativos externos para adelantar actividades de distribución de correo, entrega de facturación de servicios públicos, entre otros. Durante 2005, los costos generados por las actividades tercerizadas de admisión y distribución, a través de cooperativas y agencias indirectas, ascendieron a \$13.758 millones²⁶.

▪ *Aspectos financieros y de mercado:*

Durante los últimos años se ha registrado un crecimiento sostenido en los ingresos del sector postal colombiano. Sin embargo, los ingresos de Adpostal han aumentado a un ritmo inferior al experimentado por los ingresos de otros operadores que compiten con el operador oficial, debido en parte a los aspectos jurídicos, operativos y de calidad del servicio que caracterizan el funcionamiento de Adpostal y que son analizados en este documento. Como consecuencia de lo anterior, la participación de Adpostal en los ingresos del mercado se redujo de 29% en 1999 a 20% en 2002, situación que contrasta con la de operadores que se han venido consolidando en el sector, al absorber la participación que ha perdido el operador oficial (Gráfica No. 1).

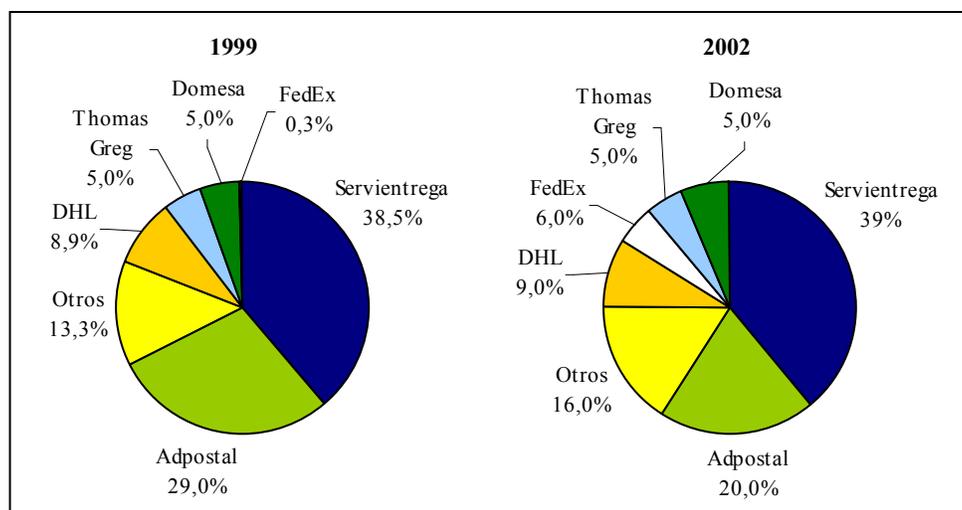
²⁴ Información suministrada por Adpostal con corte a 28 de febrero de 2006.

²⁵ Fuente: Caprecom.

²⁶ Fuente: Adpostal.

Gráfica No. 1

Participación en los ingresos del sector postal colombiano (1999 y 2002)



Fuente: Adpostal.

Los resultados financieros de Adpostal se han visto afectados por la magnitud de los egresos en los que incurre la empresa, frente a sus ingresos operacionales, y particularmente por los volúmenes crecientes de recursos que Adpostal viene destinando al pago de pensiones²⁷. En relación con los resultados operacionales, tal como se aprecia en la Gráfica No. 2, entre 1999 y 2005 los ingresos operacionales de Adpostal aumentaron de \$106 mil millones a \$119 mil millones, mientras que sus egresos operacionales pasaron de \$71 mil millones a \$72 mil millones²⁸.

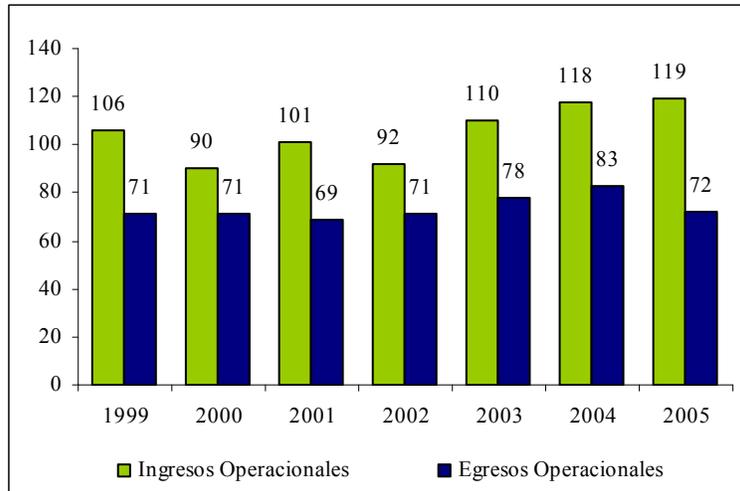
²⁷ Durante 2002, Adpostal presentó un margen operacional (EBIT) de -25,3% incluyendo el efecto neto de las pensiones. Esta cifra contrasta con los márgenes operacionales positivos de las demás empresas del sector. Por ejemplo, durante ese año, Servientrega, DHL y Domesa presentaron un EBIT de 7,5%, 24,7%, y 11,1%, respectivamente. Fuente: Adpostal.

²⁸ Cifras en pesos constantes de 2005.

Gráfica No. 2

Evolución de los ingresos y egresos operacionales de Adpostal (1999 - 2005)²⁹

Cifras en miles de millones de pesos de 2005



Fuente: Adpostal.

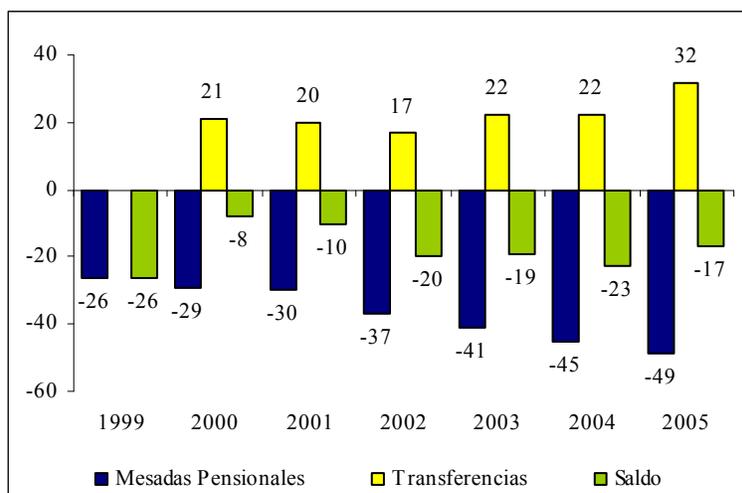
No obstante, a pesar de los resultados obtenidos por Adpostal en su propósito de controlar el crecimiento de los egresos operacionales de la empresa, el mayor impacto de los rubros de gasto en los resultados financieros del operador se debe a las mesadas pensionales. En la Gráfica No. 3 se presenta la evolución de la carga pensional de Adpostal frente a las transferencias que recibe del Gobierno Nacional para el pago de las mesadas pensionales, y en la Gráfica No. 4 se compara la carga pensional de la empresa con sus utilidades antes de intereses e impuestos (EBIT).

²⁹ Para efectos de comparación, en los egresos operacionales de 2005 no se consideran los gastos correspondientes al plan de retiro por mutuo acuerdo compensado, realizado en esa vigencia fiscal.

Gráfica No. 3

Evolución de las mesadas pensionales y de las transferencias del Gobierno (1999 - 2005)

Cifras en miles de millones de pesos de 2005

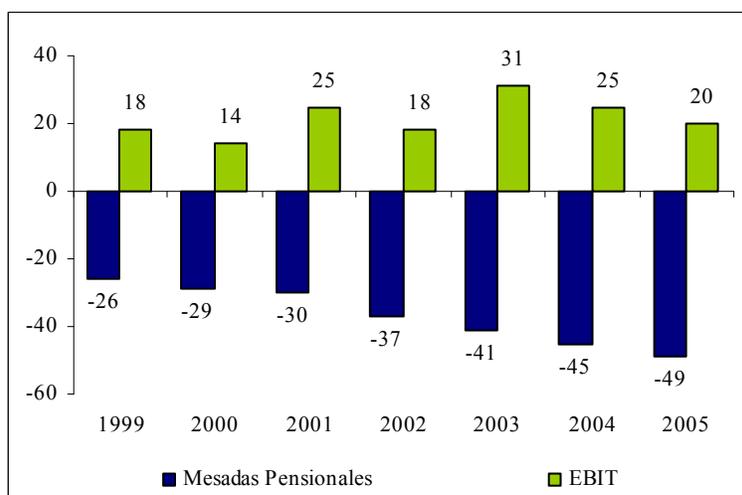


Fuente: Adpostal.

Gráfica No. 4

Mesadas pensionales frente a EBIT de Adpostal (1999 y 2005)

Cifras en miles de millones de pesos de 2005



Fuente: Adpostal.

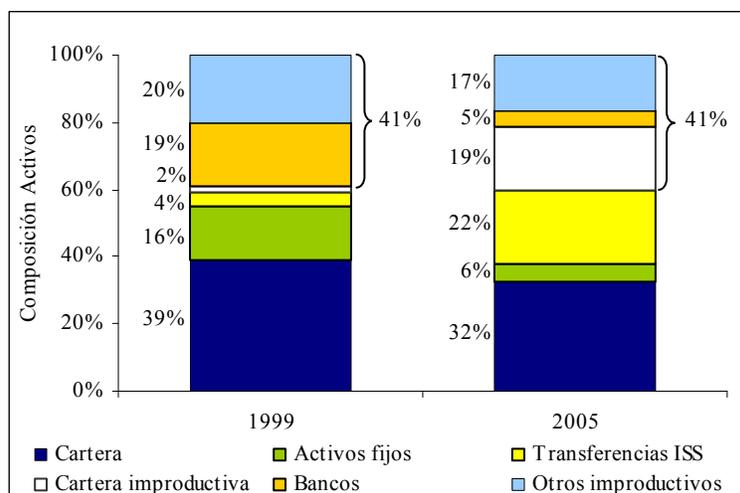
De acuerdo con la información presentada en las Gráficas No. 3 y 4, la carga pensional de Adpostal ha presentado una tendencia creciente durante los últimos años, superando los márgenes operacionales de la empresa. En promedio, entre 1999 y 2005 las transferencias del Gobierno Nacional para el pago de las mesadas pensionales han permitido cubrir, en promedio, el 50,4% de estas obligaciones, aliviando las restricciones de caja del operador postal. No obstante lo anterior, es preciso indicar que a pesar de las debilidades que presenta la estructura financiera de la empresa, la operación de Adpostal ha permitido cubrir, en promedio, cerca del 49,6% de las mesadas pensionales.

De manera similar, al analizar el balance general de Adpostal se pueden identificar otros aspectos de orden financiero que limitan el desarrollo de las actividades comerciales de la empresa. Por una parte, aun cuando se ha registrado un aumento en el valor de los activos de Adpostal, los activos necesarios para la prestación de los servicios postales representan una porción minoritaria de los activos de la empresa. Por otra parte, el valor de los pasivos ha experimentado una tendencia creciente, superando el de los activos a partir de 2001. En este sentido, Adpostal no cuenta con un respaldo patrimonial suficiente para enfrentar los retos y riesgos del negocio.

Como puede observarse en la Gráfica No. 5, durante los últimos años, los activos fijos como porcentaje de los activos de la empresa pasaron del 16% al 6%, mientras que los activos improductivos mantuvieron una participación del orden del 41% de los activos de Adpostal. Esta situación refleja que la empresa no ha invertido en los activos necesarios para consolidar su participación en el mercado.

Gráfica No. 5

Evolución de la composición de los activos de Adpostal (1999 y 2005)³⁰



Fuente: Adpostal.

Entre los activos de Adpostal sobresalen las valorizaciones y la cartera, rubros que por sus características no permiten soportar el crecimiento de la empresa. Las valorizaciones fueron estimadas en \$49.974 millones en diciembre de 2005, lo cual representaba el 31,5% de los activos de la empresa. De estos, \$20.651 millones provenían de las valorizaciones del Museo Postal, que equivalían al 13% de los activos de Adpostal. Por su parte, a diciembre de 2005 la cartera productiva ascendía a \$41.765 millones, representando el 20,4% de los activos totales de Adpostal³¹. De esta cifra, 55% correspondía a cartera con más de 120 días de vencida, lo cual, sumado al hecho que la cartera está atomizada entre diversos tipos de clientes, la hacía de difícil cobro.

A pesar de los esfuerzos realizados por Adpostal por reducir su cartera y los tiempos de recuperación de la misma, durante los últimos años se ha presentado un aumento en las cuentas por

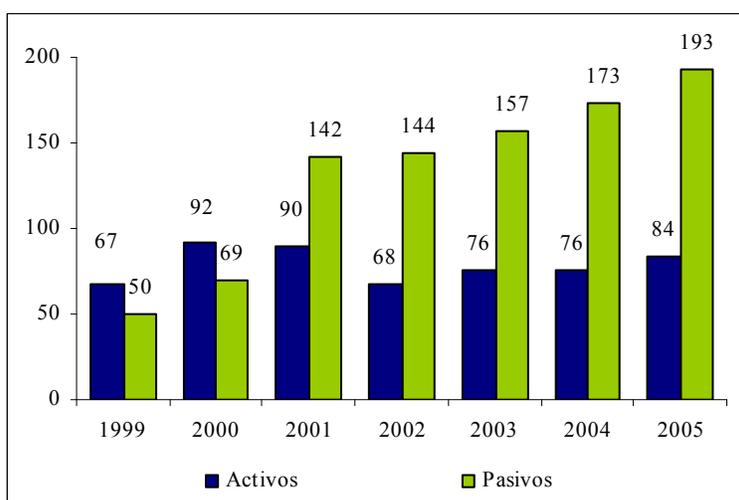
³⁰ Para efectos de análisis, estas cifras no incluyen provisiones ni valorizaciones.

³¹ De acuerdo con la información suministrada por Adpostal, entre sus principales deudores se encuentran entidades estatales como la Fiscalía, el Seguro Social, el Banco Agrario y la DIAN. Si no se consideran las valorizaciones, la cartera de la empresa representa el 49,7% de sus activos.

cobrar de la empresa y en los tiempos de cobranza³². Entre 1999 y 2005 la cartera aumentó de \$18,7 mil millones a \$41,8 mil millones³³. Esto limita su generación de liquidez y reduce su rentabilidad.

Por otra parte, como puede observarse en la Gráfica No. 6, entre 1999 y 2005 los pasivos de la empresa pasaron de \$50.1 mil millones a \$192.8 mil millones³⁴.

Gráfica No. 6
Balance de Adpostal (1999 – 2005)³⁵
 Cifras en miles de millones de pesos de 2005



Fuente: Adpostal.

El pasivo más relevante de Adpostal corresponde a pensiones de jubilación, que en diciembre de 2005 fueron registradas en el balance por \$137,2 mil millones, es decir, ascendieron al 71,2% de los pasivos totales de la empresa. No obstante lo anterior, se estima que el pasivo registrado en el balance sólo permite cubrir contablemente el 19% del cálculo actuarial de Adpostal³⁶, tal como se presenta en la Gráfica No. 7. Teniendo en cuenta la magnitud del cálculo actuarial, las crecientes mesadas pensionales y los resultados financieros de la empresa, se considera que el pasivo pensional es el aspecto financiero más crítico que enfrenta Adpostal y que ésta no podrá cubrirlo con los recursos provenientes de su gestión comercial.

³² Esta situación se ha debido a los errores durante el proceso de facturación y recaudo de la empresa, y a la no existencia de una cartera sistematizada, entre otras razones.

³³ Cifras en pesos constantes de 2005.

³⁴ Cifras en pesos constantes de 2005.

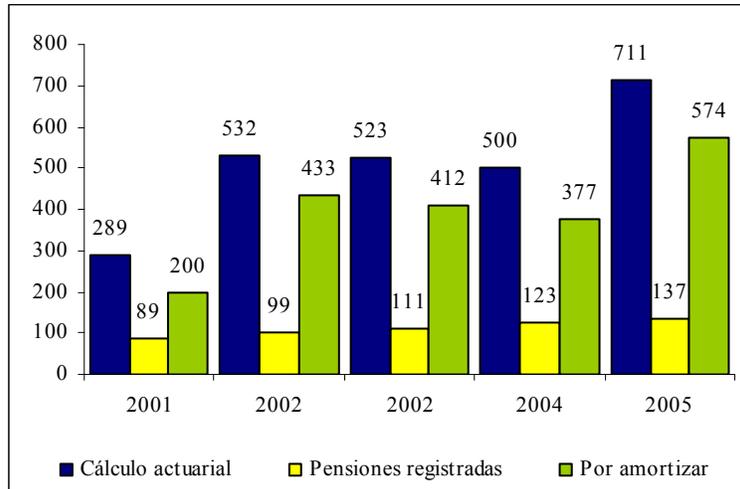
³⁵ Para efectos de análisis, los valores de los activos no incluyen la cartera de la franquicia electoral ni valorizaciones, dado que estos activos no son productivos.

³⁶ Cabe resaltar que el pasivo pensional fondeado es del orden de \$5 mil millones de 2005.

Gráfica No. 7

Cobertura del pasivo pensional

Cifras en miles de millones de pesos de 2005



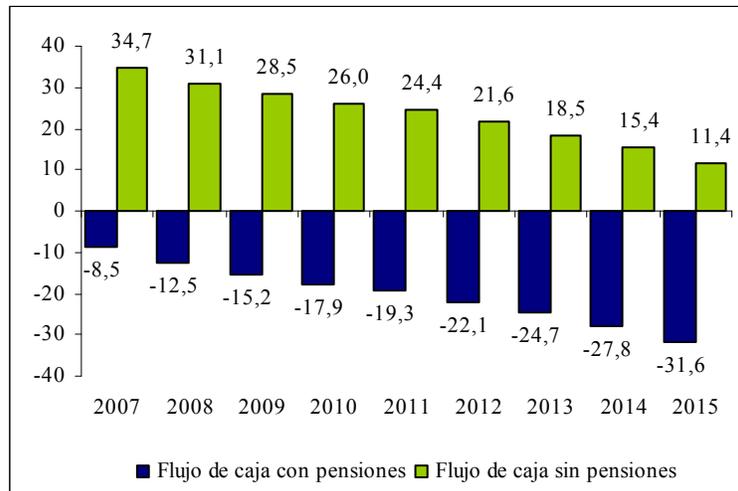
Fuente: Adpostal.

Adicionalmente, Adpostal no cuenta con un respaldo patrimonial que permita sustentar los riesgos propios del negocio. En efecto, el patrimonio de la empresa fue de -\$34,4 mil millones en diciembre de 2005, y de ajustar esta cifra con las pensiones por causar en el balance general de Adpostal, su patrimonio sería del orden de -\$608,4 mil millones. Por esta razón, Adpostal depende financieramente de ingresos externos a su operación, incluyendo los recursos girados por el Gobierno que permiten cubrir parcialmente los pagos de mesadas pensionales y el funcionamiento del correo social. No obstante lo anterior, es importante resaltar que a pesar de los vacíos en el marco normativo, de las deficiencias de orden operativo y laboral y de la inviabilidad financiera de Adpostal, esta empresa continua generando un margen operacional positivo.

Las proyecciones financieras de Adpostal permiten concluir que los flujos de ingresos proyectados para los próximos años continuarán siendo inferiores a los gastos en los que anualmente deberá incurrir la empresa para seguir desarrollando sus actividades comerciales y honrar sus pasivos. La Gráfica No. 8 muestra que, bajo las condiciones actuales de la empresa, se prevé un flujo de caja decreciente durante los próximos años; adicionalmente, al considerar el efecto de las mesadas pensionales, se espera que dicho flujo sea negativo, llegando a -31,6 mil millones en 2015.

Gráfica No. 8

Flujo de Caja proyectado de Adpostal
Cifras en miles de millones de pesos de 2005



Fuente: Adpostal.

- *Calidad en el servicio y prestación del servicio postal universal*

Adpostal ofrece sus servicios al 99% de la población colombiana. Esta empresa registra un volumen anual de 65 millones de envíos, de los cuales el 95% corresponden a envíos de correspondencia normal. No obstante, la problemática operativa y financiera de Adpostal, hacen inviable la prestación del servicio postal universal en condiciones de calidad.

Una porción considerable de las agencias de Adpostal, ubicada en lugares de difícil acceso, no cuenta con infraestructura apropiada para la admisión y entrega de las especies postales. Esta situación, sumada a que no existen estándares para el funcionamiento de dichas agencias, ha afectado la calidad de los servicios. En el mismo sentido, el proceso de clasificación presenta ineficiencias que aumentan los tiempos de entrega, generando demoras para los usuarios.

Adicionalmente, debido a que los márgenes operativos de la empresa deben ser destinados en su mayoría a cubrir los pasivos pensionales y las cargas laborales, la inversión en tecnología para el mejoramiento de la operación ha sido escasa. Por esta razón, la empresa presenta un rezago tecnológico que dificulta las labores de gestión y seguimiento a los envíos postales. Por ejemplo, la

Tabla 2 muestra que en 2004 Adpostal era la única empresa del mercado colombiano que no ofrecía el servicio de seguimiento en línea a la correspondencia.

Como consecuencia, la operación de Adpostal es reconocida en el mercado por su baja confiabilidad, por las demoras en las entregas y por los menores estándares de calidad. Como se presenta en la Tabla No. 2, Adpostal es el operador que ha reportado el mayor porcentaje de artículos dañados o perdidos en los envíos postales. Adicionalmente, a pesar de los esfuerzos realizados por reducir sus tiempos de entrega, esta empresa presenta el mayor porcentaje de envíos entregados fuera del tiempo estipulado (20% en 2004). Esta problemática cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que Adpostal es el operador con la mayor cobertura, al prestar los servicios de correo en 1049 municipios del país.

Tabla No. 2

Cobertura y calidad en la prestación de los servicios postales, 2004

Operador	No. Municipios Cubiertos	% de envíos perdidos o dañados	% de envíos entregados fuera del tiempo estipulado	Posibilidades de seguimiento en línea a la correspondencia
Adpostal	1049	5%	20%	NO
Envía	685	0,004%	3%	SI
Servientrega	419	0,009%	0,95%	SI
Deprisa	122	2%	5%	SI
DHL	ND	0,01%	4%	SI
Otros	115	Promedio 0,28%	Promedio 2,6%	SI

Fuente: Frontier Economics, 2004

De esta manera, las deficiencias en la calidad de los servicios de Adpostal, afectan la prestación del servicio postal universal en el país, dificultando así las comunicaciones y el comercio en las regiones de menores ingresos. Es por esta razón, entre otras, que el 65% de los envíos cursados a través de esta empresa se concentran en la ciudad de Bogotá³⁷.

³⁷ UPU; Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) de Colombia, 2006.

- *Conclusiones del diagnóstico*

De acuerdo con el diagnóstico presentado, Adpostal enfrenta serias dificultades en el orden financiero y operativo. A la magnitud del pasivo pensional se suman la existencia de una red postal débil y segmentada, la escasa inversión en activos postales, el rezago tecnológico, la planta de personal sobredimensionada, la carga laboral, la falta de respaldo patrimonial y la cartera, entre otros. Esta problemática ha generado para Adpostal una reducción constante en su participación de mercado, afectando la calidad de los servicios y poniendo en riesgo la prestación del servicio postal universal en el país. Adicionalmente, las proyecciones realizadas por Adpostal indican que las tendencias descritas en este documento no podrán ser corregidas bajo el esquema de operación actual.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que Adpostal no es viable y que se requiere de acciones correctivas para asegurar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación, así como para garantizar el pago del pasivo pensional de ésta empresa.

Cabe anotar que en el mismo sentido, durante los años 2002 a 2005 los informes de auditoría de la Contraloría General de la República revelan que la empresa enfrenta problemas económicos, financieros y estructurales que hacen incierta su sostenibilidad. En el informe correspondiente a la vigencia fiscal de 2005 la Contraloría General conceptuó que Adpostal “se encuentra abocada a una inminente crisis financiera y organizacional, que requiere de la inmediata acción y compromiso del Gobierno Nacional”³⁸.

IV. ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA DEL OPERADOR POSTAL OFICIAL

A. Plan de retiro compensado por mutuo acuerdo

Durante los últimos años Adpostal ha realizado esfuerzos por consolidar un proceso de ajuste institucional que le permita aliviar su carga salarial y pensional, la cual es elevada y tiene una tendencia creciente. Entre los esfuerzos en materia institucional realizados por Adpostal, se destaca el plan de retiro por mutuo acuerdo compensado, desarrollado en abril de 2005. El objetivo de este

³⁸ Contraloría General de la Nación; Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviada; 2005.

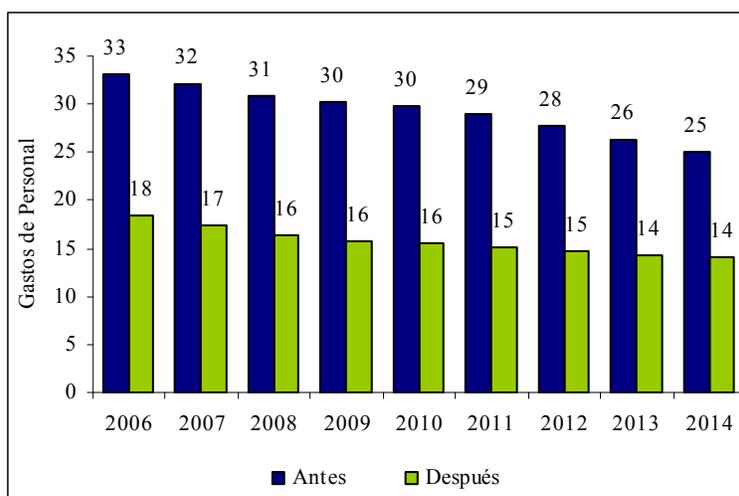
plan fue lograr por mutuo acuerdo la desvinculación laboral de los trabajadores oficiales de Adpostal que aceptaran expresamente su retiro a cambio de una compensación monetaria, la cual fue estimada con base en el salario promedio del último año y en el tiempo de servicio continuo de cada trabajador.

Este plan fue ofrecido a los trabajadores oficiales de Adpostal que habían estado vinculados a la entidad por más de un año y que no cumplirían los requisitos de pensión convencional o legal con fecha de corte 27 de diciembre de 2005. La oferta fue acogida por 810 trabajadores oficiales, cuya compensación ascendió a \$18.126 millones. Con esto se redujo el número de trabajadores oficiales activos de Adpostal, y el perfil de los gastos de personal se ajustó según se presenta en la Gráfica No. 9³⁹. Adicionalmente, el desarrollo del plan de retiro por mutuo acuerdo compensado permitió un ahorro del 13% en el cálculo actuarial de Adpostal⁴⁰. No obstante lo anterior, la planta de personal de la empresa continúa teniendo un tamaño mayor al óptimo y su régimen prestacional y sus obligaciones pensionales superan su capacidad de generación de utilidades.

Gráfica No. 9

Proyección de gastos de personal antes y después del plan de retiro

Cifras en miles de millones de pesos de abril de 2005



Fuente: Adpostal.

³⁹ El gasto por bonificaciones en que incurrió la entidad para atender el plan de retiro se recuperará en cerca de veintiún meses. La tasa interna de retorno del plan es del orden del 127%.

⁴⁰ Fuente: DNP-DEE y Adpostal.

B. Negociación de la Convención Colectiva

En Septiembre de 2005, Adpostal y el Sindicato mayoritario de la entidad, Sintrapostal, firmaron la negociación de la convención colectiva de trabajo para el período comprendido entre julio de 2005 y junio de 2008. La negociación facilitó la continuidad del proceso de reforma y promovió la socialización de la problemática de la entidad con los líderes sindicales.

C. Avances en la modernización del operador

A pesar de las limitaciones financieras, la administración de Adpostal ha adelantado acciones tendientes a la modernización de la empresa. Como parte de estas acciones, durante 2004 se contrató el dimensionamiento del sistema integral de información y se adjudicó la fase I del proyecto de modernización, cuyo alcance comprende: i) Redes Lan, Wan y conectividad en las centrales de clasificación de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla y Aeropuerto de Bogotá; ii) Contratación del Data Center; iii) Instalación de software IPS para rastreo y seguimiento de despachos y envíos identificables y iv) instalación de software IFS para giros postales electrónicos.

Igualmente, Adpostal ha avanzado en la elaboración de los estudios técnicos que permitirán la puesta en marcha del servicio de giros electrónicos internacionales cuya primera fase tiene previsto adelantar con la empresa de correos de Ecuador, a partir del segundo semestre de 2006. De igual forma, la Administración de la Empresa firmó un memorando de entendimiento con La Poste de Francia y ha avanzado en la definición de los términos de la respectiva negociación.

Adicionalmente, con el apoyo del Fondo de Calidad de la UPU, Adpostal se encuentra desarrollando un proyecto para hacer eficiente el proceso de organización y entrega. Este proyecto, permitirá la consolidación de la plataforma para la unidad de negocio de correo directo del operador postal oficial.

D. Codificación Postal

La administración de Adpostal ha avanzado en la estructuración del código postal único con lo que se pretende generar un referente de alta jerarquía en materia de codificación postal, nacional e internacional. Con esto, se tiene previsto que el código público nacional entrará en

aplicación a partir del segundo semestre de 2006.

E. Cooperación Internacional

Teniendo en cuenta la necesidad que tiene la entidad de incorporar las mejores prácticas internacionales, y considerando las limitaciones financieras, Adpostal ha adelantado acuerdos con la Vicepresidencia Internacional del United Status Postal Service (USPS) en los siguientes aspectos:

- Colombia se suscribió como miembro de la Cooperativa de Express Mail Service (EMS) cuyo objetivo es el fortalecimiento de este servicio a nivel mundial. Como parte de esto, Adpostal firmó el acuerdo de pago por rendimiento de EMS, con el USPS, el cual entrará en vigencia en el primer semestre de 2007.
- Entrenamiento operativo estratégico: Adpostal acordó con USPS el inicio de un programa de entrenamiento operativo orientado a la implementación de las mejores prácticas en el tratamiento de las piezas postales en el contexto internacional.
- Misión de seguridad postal: Durante febrero de 2006, Adpostal se reunió con una misión de seguridad de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP) integrada por Estados Unidos, Panamá, Brasil y República Dominicana. En el marco de esta reunión, se elaboró un diagnóstico de la operación de correo internacional entrante y saliente, con énfasis en las operaciones de aduana y central de procesamiento de Bogotá. A partir de lo anterior, Adpostal fortaleció el monitoreo de seguridad del correo internacional.

F. Plan de Reforma y Desarrollo Postal – PIDEP

El Ministerio de Comunicaciones solicitó oficialmente a la UPU la aplicación de un plan PIDEP en Colombia, con el fin de integrar los desarrollos alcanzados en materia de reforma postal y consolidar un plan de acción que posibilite la reforma integral del sector postal en el país. Como parte de lo anterior, durante 2006 se conformó un equipo interinstitucional de Gobierno que contó con el apoyo de la UPU. Los resultados⁴¹ de este trabajo fueron avalados por dicha organización y entregados al Ministerio de Comunicaciones, en su calidad de entidad rectora del sector.

⁴¹ UPU; Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) de Colombia, 2006.

G. Creación de la filial de Adpostal

Mediante el Decreto 4310 del 25 de noviembre de 2005, el Gobierno Nacional autorizó a Adpostal a constituir una sociedad filial que se concentrará en el desarrollo de actividades afines y complementarias a las adelantadas por Adpostal. Con base en esta autorización, se constituyó la filial Servicios Postales Nacionales S.A., sociedad anónima de carácter público⁴². A continuación se presentan los motivos por los cuales se creó la filial y las funciones que tendrá a su cargo.

- *Razones que motivaron la creación de la filial:*

Para satisfacer las crecientes necesidades de un mercado en desarrollo, las empresas requieren una estructura logística eficiente y versátil que les permita coordinar su interacción con los actores que intervienen en sus procesos, tales como proveedores, productores, distribuidores y compradores, controlando aspectos como costos, tiempos de entrega, calidad y precio de los productos fabricados.

De acuerdo con los estudios realizados por el Centro Nacional de Productividad con el apoyo de Colciencias, los empresarios colombianos identifican como fuentes de improductividad en la gestión los altos costos de las actividades de logística, el incumplimiento de sus proveedores, los retrasos en la entrega de sus pedidos y otros aspectos atribuibles al largo y complejo ciclo de sus procesos de producción y comercialización. Es por esta razón que al analizar el comportamiento de las empresas colombianas, Adpostal observó que éstas están asumiendo los procesos de integración en la cadena de abastecimiento, con el objetivo de optimizar su gestión de compras y de atención al cliente.

Ante estas circunstancias, durante los últimos años ha surgido la posibilidad de desarrollar servicios y productos en procesos de logística, que generen ventajas competitivas para las empresas colombianas que buscan mejorar su participación en el mercado. En efecto, algunos operadores privados de mensajería especializada están ofreciendo servicios de este tipo. En contraste, Adpostal se ha centrado en la prestación del correo social y de servicios de mensajería especializada, sin desarrollar productos que le permitan acceder al creciente mercado de soluciones logísticas. En

⁴² Esta sociedad anónima cuenta con la participación accionaria de Adpostal (95%), la Corporación de Vivienda Militar (1%), la Empresa Colombiana de Gas – Ecogas (1%), la Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol (2%) y la Industria Militar de Colombia – Indumil (1%).

atención a lo anterior, Adpostal encontró conveniente constituir una sociedad filial que se concentre en realizar actividades afines y complementarias a las adelantadas por Adpostal, como son la gestión de logística y almacenamiento, transporte, distribución y consultoría.

V. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

En atención a las tendencias del mercado postal internacional, las condiciones del sector postal en Colombia y la situación actual de Adpostal, se recomienda al Gobierno Nacional adoptar los siguientes lineamientos de política:

- *Consolidar las condiciones para el desarrollo del sector postal y para la prestación eficiente y sostenible del servicio postal universal:*

Se recomienda al Gobierno Nacional consolidar el marco normativo, regulatorio e institucional del sector postal colombiano, en aras de generar las condiciones necesarias para el desarrollo del sector y para la prestación eficiente y sostenible del servicio postal universal. En este sentido, se recomienda adelantar las reformas orientadas a: i) fomentar la competencia entre operadores postales; y ii) asegurar la prestación del servicio postal universal.

- *Asegurar la continuidad y el mejoramiento de los servicios postales:*

Se recomienda al Gobierno Nacional implementar las acciones tendientes a asegurar la continuidad y el mejoramiento de los servicios postales. Para estos efectos se recomienda realizar los ajustes normativos e institucionales requeridos para: i) fortalecer la gestión operativa y comercial de los servicios postales a cargo de la Nación, elevando sus estándares de calidad, con el fin de potenciar el impacto social de dichos servicios; y ii) fortalecer las condiciones del operador al que se le encomiende la prestación de los servicios a cargo de la Nación, asegurando la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios y garantizando el cubrimiento del pasivo pensional.

VI. PLAN DE ACCIÓN

Para la implementación de los lineamientos de política presentados en el numeral anterior, se recomienda al Gobierno Nacional que ponga en marcha el siguiente plan de acción:

A. Consolidación del marco normativo e institucional del sector postal

- *Implementar una estrategia de corto plazo para fortalecer el marco normativo del sector:*

Tal como se expone en este documento, los vacíos en el marco normativo vigente y la fragilidad de las herramientas de regulación, inspección, vigilancia y control, entre otros, han permitido la presencia en el mercado de operadores sin licencia, así como una abierta competencia en los segmentos comerciales que el Gobierno Nacional ha reservado para el operador oficial, degradando la situación financiera de la empresa.

Con el objeto de garantizar una efectiva prestación del servicio postal universal por parte del operador oficial, se recomienda diseñar e implementar una estrategia de corto plazo orientada a consolidar el marco normativo e institucional del sector postal y fortalecer las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control del sector. Para estos efectos se recomienda analizar la viabilidad y conveniencia de poner en marcha esta recomendación a través de la promulgación de actos administrativos.

Adicionalmente, se recomienda evaluar e incorporar en dichos actos administrativos el desarrollo de un esquema eficiente para financiar la prestación del servicio postal universal que garantice su continuidad y minimice los aportes de la Nación. Para esto se recomienda considerar, entre otras alternativas: i) la definición de un área de reserva; ii) una mayor liberalización del mercado, acompañada de la existencia de un fondo de servicio postal universal que sea financiado por las contribuciones de los operadores; y/o iii) una combinación de las anteriores.

- *Promover el trámite de un proyecto de Ley Postal que establezca el régimen legal del sector postal colombiano:*

A fin de precisar el marco normativo para la prestación de los servicios postales y de definir aquellos aspectos que no puedan ser reglados en desarrollo de la estrategia de corto plazo mencionada en el aparte anterior, se recomienda promover el trámite de un proyecto de Ley Postal ante el Congreso de la República, encaminado a establecer el régimen legal del sector postal colombiano. Se sugiere presentar este proyecto de Ley ante el Congreso de la República durante el segundo semestre de 2006.

En el diseño de este proyecto de Ley se recomienda considerar, entre otros, los siguientes aspectos: i) Definición del alcance del servicio postal universal y del esquema apropiado para su financiamiento; ii) Definición precisa de las diferencias entre el servicio de correo nacional e internacional y el servicio de mensajería especializada; iii) Definición precisa de las diferencias entre los envíos postales y los envíos de carga; iv) fortalecimiento de las herramientas para el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control en el sector.

B. Definición de un nuevo marco institucional para el operador oficial

▪ *Liquidar la Administración Postal Nacional:*

De acuerdo con los análisis presentados en este documento, los cuales recogen los resultados de los estudios adelantados por el Gobierno Nacional, Adpostal viene experimentando dificultades para generar los recursos necesarios para cubrir su pasivo pensional y los gastos propios de su actividad comercial. Esta problemática ha generado para la empresa una reducción constante de su participación de mercado, afectando también la calidad de los servicios y poniendo en riesgo la prestación del servicio postal universal en el país. A pesar de los ajustes institucionales realizados durante los últimos años y de los esfuerzos en los asuntos financiero, operativo, administrativo y laboral de la empresa, esta tendencia no ha podido ser corregida. En atención a lo anterior, se recomienda adelantar los trámites necesarios para liquidar Adpostal y asignar las funciones de esta empresa industrial y comercial del Estado a un nuevo operador oficial con una estructura organizacional versátil que pueda ofrecer los servicios postales a cargo de la Nación, garantice la continuidad en el servicio postal universal y compita activamente en el mercado postal colombiano.

▪ *Encomendar a Servicios Postales Nacionales S.A. la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación:*

Dada la necesidad de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios postales, se deberán adelantar las gestiones requeridas para asignar las funciones del operador oficial a Servicios Postales Nacionales S.A. La reciente creación de esta sociedad con el fin de desarrollar actividades afines a las adelantadas por Adpostal y su constitución bajo los parámetros del Sistema General de Pensiones, hacen de ésta una empresa propicia para crear una estructura organizacional que se adecue al objetivo de prestar de manera eficiente los servicios postales a cargo de la Nación.

En línea con lo anterior, será necesario analizar e implementar los mecanismos normativos apropiados para que Servicios Postales Nacionales S.A. pueda continuar explotando los derechos y activos que sean necesarios para la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación. Adicionalmente, los resultados de la operación de Servicios Postales Nacionales S.A. deberán contribuir a garantizar el pago de las obligaciones pensionales de Adpostal.

- *Fortalecer la estructura organizacional y el esquema de operación de Servicios Postales Nacionales S.A.:*

Igualmente se deberán definir los ajustes requeridos en la estructura organizacional de Servicios Postales Nacionales S.A. para que esta sociedad esté en capacidad de adelantar las funciones que le fueron asignadas desde su origen y aquellas que le seas encomendadas tras la liquidación de Adpostal. Se sugiere adelantar esta tarea durante el mes siguiente a la fecha de este documento. Para estos efectos se recomienda tomar en consideración que la estructura organizacional de Servicios Postales Nacionales S.A. debe poder adaptarse a las decisiones que sobre el marco normativo, regulatorio e institucional se adopten en desarrollo de las acciones propuestas en el literal A de esta sección.

Adicionalmente, se recomienda a Servicios Postales Nacionales S.A. definir un nuevo esquema de operación que la configure como una empresa competitiva, con enfoque comercial y alta capacidad de respuesta ante el entorno cambiante. Para lograr lo anterior, se recomienda a esta empresa la definición de un esquema eficiente de operación, revisando el esquema actual de agenciamiento, y la adopción de estándares de calidad para garantizar el cumplimiento con las expectativas y necesidades de los clientes. En el mismo sentido, se recomienda fortalecer su capacidad de ejercer un control eficaz de la red postal. Como parte de la revisión del esquema operativo, se recomienda a Servicios Postales S.A. evaluar e implementar las acciones apropiadas para el aprovechamiento de las sinergias que podrán existir entre la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación y la Banca de las Oportunidades cuyos lineamientos de política se encuentran consignados en el Documento Conpes 3424 de 2006.

C. Evaluación de estrategias de mediano plazo

- *Evaluar la viabilidad y conveniencia de vincular un operador estratégico en el mediano plazo a la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación:*

Con el objeto de fortalecer la participación de Servicios Postales Nacionales S.A. en el mercado postal nacional, y con el fin de propiciar las condiciones adecuadas para la prestación del servicio postal universal en términos de inversión, calidad y cobertura, se deberá evaluar la viabilidad y conveniencia de vincular un operador estratégico, en el mediano plazo, a la prestación de los servicios postales encomendados a Servicios Postales Nacionales S.A. En este sentido, se recomienda desarrollar dicha evaluación en el curso de los próximos tres meses, una vez se pongan en marcha las demás acciones previstas en este documento. Para esto se sugiere considerar entre otros, esquemas alternativos de alianza estratégica, concesión, o aquellas posibles soluciones que el Ministerio de Comunicaciones estime apropiadas. Adicionalmente se deberá tener en cuenta que la nueva empresa requerirá unas inversiones mínimas que favorezcan la vinculación de un operador estratégico en el mediano plazo.

Finalizada la evaluación, si sus resultados son positivos, se recomienda iniciar el correspondiente proceso de vinculación en las condiciones que se consideren apropiadas. Mediante la eventual vinculación de capital privado, se buscará garantizar el fondeo del pasivo pensional de Adpostal y asegurar la continuidad del servicio postal universal en el país.

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes:

1. Aprobar los lineamientos de política y el plan de acción presentados en este documento.
2. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, en el ámbito de sus competencias:
 - i) En coordinación con el Programa de Renovación de la Administración Pública, diseñar e implementar una estrategia de corto plazo orientada a consolidar el marco normativo e institucional del sector postal y fortalecer las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control del sector. Para estos efectos se recomienda analizar la viabilidad y conveniencia de poner en marcha esta recomendación a través de la promulgación de actos administrativos.

- ii) Evaluar e incorporar en los actos administrativos mencionados en la recomendación 2i) un esquema para financiar la prestación del servicio postal universal que garantice su continuidad y minimice los aportes de la Nación. Para esto se recomienda considerar, entre otras alternativas: i) la definición de un área de reserva; ii) una mayor liberalización del mercado, acompañada de la existencia de un fondo de servicio postal universal que sea financiado por las contribuciones de los operadores; y/o iii) una combinación de las anteriores.
 - iii) Promover el trámite de un proyecto de Ley Postal ante el Congreso de la República, encaminado a establecer el régimen legal del sector postal colombiano y definir aquellos aspectos que no puedan ser reglados en desarrollo de la estrategia de corto plazo a que se hace referencia en las recomendaciones 2i) y 2ii). Se sugiere presentar este proyecto de Ley ante el Congreso de la República durante el segundo semestre de 2006.
3. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Programa de Renovación de la Administración Pública, en el ámbito de sus competencias:
- i) Adelantar los trámites necesarios para liquidar Adpostal.
 - ii) Realizar las gestiones requeridas para asignar las actuales funciones de Adpostal a Servicios Postales S.A
4. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, en el ámbito de sus competencias, el análisis y la implementación de los mecanismos normativos apropiados para que Servicios Postales Nacionales S.A. pueda continuar explotando los derechos y activos que sean necesarios para la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación.
5. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones y a Servicios Postales Nacionales S.A., en el ámbito de sus competencias, la definición de los ajustes requeridos en la estructura organizacional y operativa de Servicios Postales Nacionales S.A. para que esta sociedad esté en capacidad de adelantar las funciones que le fueron asignadas desde su origen y aquellas que le sean encomendadas tras la liquidación de Adpostal. Se sugiere cumplir con esta recomendación durante el mes siguiente a la fecha de este documento.

6. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones tener en cuenta, como metodología y herramienta para la reforma del sector postal, los resultados del Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) de Colombia.
7. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Departamento Nacional de Planeación y en el marco de sus competencias, evaluar la conveniencia y viabilidad de vincular un operador estratégico, en el mediano plazo, a la prestación de los servicios postales encomendados a Servicios Postales Nacionales S.A. Para esto se sugiere considerar entre otros, esquemas alternativos de alianza estratégica, concesión, o aquellas posibles soluciones que el Ministerio de Comunicaciones estime apropiadas. Se recomienda desarrollar la evaluación en el curso de los próximos tres meses, una vez se pongan en marcha las demás acciones recomendadas en este documento. Finalizada la evaluación, si sus resultados son positivos, se recomienda iniciar el correspondiente proceso de vinculación en las condiciones que se consideren apropiadas.
8. Solicitar a Servicios Postales Nacionales S.A., como parte de la revisión del esquema operativo, evaluar e implementar las acciones apropiadas para el aprovechamiento de las posibles sinergias entre la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación y la Banca de las Oportunidades cuyos lineamientos de política se encuentran consignados en el Documento Conpes 3424 de 2006.