

CRC

Análisis preliminar del mercado postal en Colombia

Regulación Postal

Abril de 2010



ÍNDICE

1.	Introducción.....	5
2.	Servicios Postales según la Ley 1369 de 2009.....	7
3.	Competencias Generales de la CRC y de otras entidades respecto a los servicios postales	10
4.	El sector postal a nivel internacional	16
4.1.	Características del sector postal en otros países.....	16
4.1.1.	Aspectos de demanda	17
4.1.2.	Aspectos de Oferta.....	19
4.1.3.	Tendencias institucionales del sector postal.....	22
4.2.	Experiencias internacionales en materia de regulación para el sector postal.....	24
4.2.1.	Características técnico-económicas del sector postal.	24
4.2.2.	Remedios regulatorios aplicados internacionalmente	27
5.	Caracterización del sector postal en Colombia.....	31
5.1.	Definición de la cadena de valor para los servicios postales en Colombia	31
5.1.1.	Cadena de valor servicios de correo y mensajería expresa	32
5.1.2.	Cadena de valor servicios postales de pago.....	39
5.2.	Características técnico-económicas de las redes postales en Colombia.....	41
5.2.1.	Economías de escala	42
5.2.2.	La falla típica de mercado a nivel internacional y el caso de Colombia.....	46
6.	Definición de mercados relevantes.....	47
6.1	Introducción.....	47
6.2	Información disponible.....	48
6.3	Consideraciones sobre el mercado informal.....	49
6.4	Caracterización del mercado global de servicios de correo y mensajería expresa	51
6.5.	Definición de mercados relevantes por segmento	54
6.5.1.	Mercado de envíos urbanos e interurbanos.....	55
6.5.2.	Mercado de servicios de envíos masivos.....	57
6.5.3.	Mercados de envíos internacionales	58
6.6.	Caracterización del mercado de giros postales.....	59
6.7.	Análisis de sustitutos.....	62
7.	Condiciones de competencia en los mercados relevantes identificados.....	65
7.1.	Correo y mensajería expresa en el mismo mercado	65
7.2.	Condiciones de competencia en el segmento de mensajería expresa exclusivamente	69
7.3.	Análisis de concentración de mercado	72
7.3.1.	Mensajería expresa y correo.....	72
7.3.2.	Giros postales	75

7.4. Conclusiones del análisis de competencia.....	76
8. Conclusiones generales	77
9. Bibliografía	79

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Percepción de cambio de mercado en operadores postales.....	18
Gráfica 2: Cambios en el mercado que afectan las operaciones postales	22
Gráfica 3: Estimación de mezcla de servicios prestados por administraciones de correo	22
Gráfica 4: Principales productos asociados a la red postal.....	31
Gráfica 5: Elementos generales de la cadena de valor del servicio postal	33
Gráfica 6: Esquema típico de una red postal nacional.....	37
Gráfica 7: Flujo de una pieza postal en una red postal	38
Gráfica 8: Manejo de tráfico postal internacional.....	38
Gráfica 9: Elementos generales de la cadena de valor de los servicios postales de pago.....	40
Gráfica 10: Flujo de información y dinero en los servicios de giros	41
Gráfica 11: Estructura básica de imputación de costos en servicios postales.....	42
Gráfica 12: Costos de envío por pieza postal en función de envíos anuales per capita para países desarrollados.....	43
Gráfica 13: Costos por pieza postal en mercados de muy bajo consumo estimados para la UE (10, 5 y 1 pieza anual per cápita)	44
Gráfica 14: Piezas postales anuales per capita promedio por región	45
Gráfica 15: Mercado global en términos de ingresos considerando mercado informal estimado - 2008.....	52
Gráfica 16: Mercado global en términos de envíos considerando mercado informal estimado - 2008	52
Gráfica 17: Distribución del mercado global en términos del número de envíos - 2008	53
Gráfica 18: Mercado formal agregado Correo y Mensajería en envíos - 2008	54
Gráfica 19: Giros per cápita en Latinoamérica en operadores de correos.....	60
Gráfica 20: Distribución oficinas pago giros de SPN.....	61
Gráfica 21: de servicios de transporte de objetos.....	63
Gráfica 22: Distribución de sucursales bancarias y corresponsales no bancarios por tipos de población según tamaño	64
Gráfica 23: Participaciones estimadas en envíos (miles) por segmentos agregados de operadores con licencia e informales – 2008	66

Gráfica 24: Participaciones estimadas en ingresos (millones) por segmentos agregados de operadores con licencia e informales - 2008	67
Gráfica 25: Participaciones de operadores por segmento en el mercado global en términos de ingresos - 2008	68
Gráfica 26: Participaciones de operadores por segmento en el mercado global en términos de envíos - 2008	69
Gráfica 27: Mercado de mensajería expresa por segmento en términos de ingresos - 2008	70
Gráfica 28: Mercado de mensajería expresa por segmento en términos de envíos - 2008	71
Gráfica 29: Rangos de tarifas implícitas de los diversos operadores en segmentos de mensajería expresa - 2008	72
Gráfica 30: Análisis de HHI y participación del mayor operador por segmentos de mensajería 2008 en términos de envíos	74
Gráfica 31: Análisis de HHI y participación del mayor operador por segmentos de mensajería 2008 en términos de ingresos	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Estimación de mercado masivo anual - 2008	50
Tabla 2: HHI de los segmentos de mercado según envíos	73
Tabla 3: HHI de los segmentos de mercado generales según ingresos	73

ANALISIS DEL MERCADO POSTAL COLOMBIANO

1. Introducción

El servicio postal ha sido tradicionalmente parte de la vida cotidiana, constituyendo para un gran número de personas un medio de comunicación fácilmente accesible. En la medida que los avances de la tecnología han modificado la forma de comunicarse entre las personas, los servicios postales deben seguir dichos cambios adaptándose al uso y aprovechamiento de las TIC, satisfaciendo las nuevas exigencias de los clientes a través de la oferta de nuevos servicios¹.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, en virtud de lo cual el Estado ha buscado generar condiciones para la prestación de dichos servicios en el país.² En forma particular, debe mencionarse que hasta la expedición de la nueva ley postal, el Decreto 229 de 1995 reglamentó el servicio postal, sirviendo de marco general para su operación. Con posterioridad al mismo, durante la primera década del siglo XXI, y en línea con las directrices de la Unión Postal Universal (UPU), se desarrolló para el país en el año 2006 el denominado Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), el cual sirvió como base para la reestructuración del sector postal, contenida en el Documento Conpes 3440 de 2006³, relativo a los lineamientos de política para adelantar dicha reestructuración.

En atención a las recomendaciones de dicho Documento Conpes, el Ministerio de Comunicaciones (hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) adelantó las acciones para el establecimiento de un nuevo marco legal para el sector postal en Colombia, las cuales se vieron plasmadas en la Ley 1369 de 2009⁴, expedida el pasado 30 de diciembre de 2009, cuyo objeto es “definir un marco legal que permita a todos los habitantes del territorio nacional contar con servicios postales de calidad, en un ambiente de libre competencia para la prestación de algunos de los servicios postales. (...)”⁵.

En virtud de dicho reordenamiento legal del sector postal en Colombia y de las tareas que la misma Ley 1369 de 2009 ha encomendado de manera expresa a la Comisión de Regulación de

¹ Tomado con base en la sección introductoria del documento *Conectar al Sector Postal de hoy con el mundo de mañana*. Unión Postal Universal. 2004

² El volumen de cartas per cápita en Colombia cae de 2.0 piezas (2004) a 0.42 piezas por persona (2007). UPU

³ *Lineamientos de política para reestructurar el sector postal colombiano*. DNP. 18 de agosto de 2006

⁴ Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones. Diciembre 30 de 2009.

Comunicaciones (CRC), el presente documento hace parte de los análisis relativos al mercado postal en Colombia efectuados con ocasión del desarrollo del proyecto regulatorio denominado *“Análisis del mercado postal y desarrollo del régimen tarifario de los servicios postales en Colombia”*, siendo esta sección la introducción al tema. La segunda sección presenta el nuevo marco legal dentro del cual se encuentran definidos los servicios postales en Colombia, en tanto que la tercera sección discute las competencias generales de la CRC y de otras entidades respecto a los servicios postales. La cuarta sección hace una revisión del sector postal desde una perspectiva internacional, lo cual permite contar con elementos de referencia externos al caso nacional. La quinta sección presenta una descripción del sector postal en Colombia, a partir de la descripción de la cadena de valor de los servicios postales y las características técnico-económicas del sector. En la sexta sección se desarrolla el ejercicio de identificación de mercados relevantes en el sector postal nacional y en la séptima sección se presenta el análisis de competencia al interior de los mismos. Finalmente en la octava sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

⁵ Ponencia segundo debate en la Plenaria de la H. Cámara de Representantes al PROYECTO DE LEY No 384 DE 2009 CÁMARA / 01 DE 2008 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 087 DE 2008 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS POSTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Pág. 3 y 4.

⁶ Para el desarrollo del mencionado proyecto se han contratado asesorías externas en temas técnicos, económicos y jurídicos.

2. Servicios Postales según la Ley 1369 de 2009

Con la entrada en vigencia de la Ley 1369 de 2009, Colombia cuenta con un nuevo régimen legal para el sector postal. Dicha Ley está orientada al establecimiento de un régimen de alcance general referido a la prestación de los servicios postales incluyendo las disposiciones concernientes a las entidades encargadas de la regulación de dichos servicios, en los términos del artículo 1º de la Ley 1369 de 2009, que determina el objeto de esta norma. Igualmente señala la ley expresamente que el servicio postal es un servicio público en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, cuya prestación está sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad, en los términos del artículo 1 de la ley en comento.

Al respecto, vale la pena señalar que sin bien la Constitución Política no definió cuáles actividades constituían un servicio público, sí determinó que a través de la ley y de la jurisprudencia⁷ se establecería dicha condición, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que están sometidos al régimen que establezca la ley y que pueden ser prestados por el Estado en forma directa o indirecta, pero también por las comunidades organizadas y los particulares, lo cual propició la consolidación de la competencia en la prestación de los servicios públicos.

En virtud de lo anterior, se entiende que servicio público es aquella actividad organizada y dirigida a satisfacer necesidades de interés general de manera regular y continua por parte del Estado, en forma directa o por particulares expresamente autorizados para ello, con sujeción a un régimen jurídico especial, tal como ha sido señalado por la jurisprudencia⁸.

Acorde con la naturaleza de servicio público, para la prestación de cada una de las modalidades del servicio postal, se requerirá de una autorización administrativa expedida por la autoridad competente. En efecto, el legislador mediante la expedición de la Ley 1369 de 2009 establece que la prestación del servicio se hará mediante habilitación del Estado, a través de acto administrativo expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de

⁷ Para los efectos del marco jurídico colombiano, serán consideradas como servicios públicos aquellas actividades que el legislador o los jueces de la república determinen como tales. Debe anotarse que la Corte Constitucional (Sentencia SU-157-99) ha señalado que, aun en el caso en que el legislador no haya definido una actividad determinada como de "servicio público", es posible para el juez concluir que esa actividad corresponde a la prestación de un servicio público, cuando las características de la misma correspondan a la naturaleza de dicho servicio. En tal sentido, de acuerdo con la Corte, la reserva legislativa exclusiva sólo aplica para la definición de los servicios públicos esenciales, definición que solamente es relevante para determinar si procede o no la huelga (art. 56 de la Carta)

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. *Sentencia de 19 de febrero de 2004*. Consejero Ponente: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA.

TIC), y posterior inscripción en el Registro de Operadores Postales. Igualmente prevé que la prestación del servicio de correo, se habilite mediante la celebración de un contrato de concesión.

Respecto de los títulos habilitantes vigentes al momento de la expedición de la Ley 1369 de 2009, dicha norma permite, de manera transitoria, que los operadores de servicios postales mantengan sus concesiones y licencias hasta por el término de las mismas, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición y sólo para efecto de esas habilitaciones⁹. Sobre este aspecto vale la pena señalar que el Ministerio de TIC, como entidad competente en materia de habilitación de todos los servicios postales, expidió el Decreto 867 de 17 de marzo de 2010 por medio del cual estableció las condiciones de habilitación para ser operador postal y el mecanismo de registro de éstos.

En ese contexto, la ley determina que hacen parte de los servicios postales el de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa. Para efectos del análisis del mercado postal, a continuación se presenta una definición de los servicios mencionados.

- a) **Correo:** estos servicios son definidos en la ley como aquellos que *presta “el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo”¹⁰*, incluyendo el envío de correspondencia¹¹ con envíos prioritarios y no prioritarios hasta 2 kilogramos¹², el envío de encomiendas¹³, el correo telegráfico –telegramas-¹⁴ y otros servicios de correo de acuerdo con la UPU.
- b) **Mensajería expresa:** Son servicios postales que incluyen características adicionales enfocadas al manejo de urgencia en su entrega. El peso máximo de estos envíos puede llegar a los 5Kg, pero según la Ley, puede definirse para ellos un peso inferior por parte de la CRC. Las características diferenciales que deben tener estos servicios para ser considerados como tales son : (i) el registro individual con un número de identificación que hace las veces de admisión o guía, (ii) curso de envío lo cual implica llevar adherido al objeto en todo momento copia del recibo de admisión, (iii) rapidez en la entrega, (iv) existencia de una prueba de

⁹ La Ley 1369 de 2009 determina claramente que los efectos del régimen de transición aplican solamente respecto de las habilitaciones, sin que se pueda extender esta transitoriedad a la aplicación de totalidad de la Ley, ni a la regulación que se expida sobre la materia por parte de la CRC, la cual resulta obligatoria para todos los operadores que componen el sector postal con base en lo dispuesto en la Ley 1369 de 2009.

¹⁰ Artículo 3 Ley 1369 de 2009

¹¹ “Es el servicio por el cual el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo recibe, clasifica, transporta y entrega objetos postales”. Artículo 3 de la Ley 1369 de 2009

¹² Siendo característica de los primeros el usar una forma de envío más rápida que en el segundo caso y característica común a ambos la no existencia de guía del envío ni mecanismos de seguimiento.

¹³ Con similares características a la correspondencia en cuanto al tratamiento del objeto postal pero cuyo contenido se focaliza en el envío no urgente de objetos hasta un peso de 30Kgs.

entrega donde conste fecha, hora de entrega e identificación de quien recibe y, (v) existencia de mecanismos de rastreo que permitan hacer un seguimiento del envío desde la recepción hasta la entrega. Opcionalmente se prevé la posibilidad de recepción a domicilio.

- c) **Giros Postales:** Son servicios que pueden ser nacionales o internacionales y son los únicos definidos dentro del universo de Servicios Postales de Pago. La característica de estos servicios es la de que se presten aprovechando de forma exclusiva la infraestructura postal. Mediante estos servicios se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras en territorio nacional o en el exterior.

¹⁴ *"Admisión de telegramas y su transmisión mediante el operador habilitado para prestar el servicio de telegrafía, y posterior entrega a un destinatario de manera física". Artículo 3 de la Ley 1369 de 2009*

3. Competencias Generales de la CRC y de otras entidades respecto a los servicios postales

El régimen postal recoge el régimen general de prestación de los servicios postales y lo pertinente a las Entidades encargadas de la política, regulación y control y vigilancia de estos servicios. Al respecto, en general, se deben diferenciar las nuevas funciones de las autoridades del sector, en especial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de TIC), la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

En primer lugar, se resalta que la Ley Postal modifica de manera importante las autoridades responsables del seguimiento de la actividad postal, reorganizando las funciones de las diferentes entidades, situación que genera cambios estructurales en la intervención del Estado en el sector. En esa medida, se evidencia el fortalecimiento de la institucionalidad del sector mediante la especificación de funciones de control ex ante y ex post, y particularmente a través del establecimiento de retos institucionales a la CRC de acuerdo con las nuevas funciones otorgadas por la ley.

Retomando el carácter de servicio público propio del sector postal, respecto de las funciones de las autoridades del Estado es importarse referirse en general a las facultades de intervención del Estado en la economía considerando que constitucionalmente se ha dado gran relevancia al desarrollo de un Estado Social de Derecho y al papel que éste debería cumplir en la prestación de servicios públicos, con el fin de promover la competencia y proteger a los consumidores y usuarios, garantizando al mismo tiempo la prestación y cobertura de estos servicios.

De acuerdo con lo anterior, con fundamento en la noción del servicio público, el Estado deja de ser el prestador único y directo de los servicios públicos, y se orienta al ejercicio de funciones como la regulación, control, inspección y vigilancia, con el objeto de garantizar la libre competencia, la libertad económica y la libre iniciativa privada, con el fin último de hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado, cual es el de propender por una provisión de servicios públicos en un ambiente de eficiencia y calidad.

En efecto, siendo los servicios públicos generadores de bienestar social, así como un elemento esencial para el impulso de los mercados, la regulación de los mismos se ha convertido en un

propósito fundamental del Estado, que se desarrolla a través de su intervención en la economía con el objeto de corregir las fallas que en el mercado se originen .

Por lo anterior, la función regulatoria en economías de mercado se caracteriza por perseguir aquellos fines estatales que el mercado en sí mismo no supe y por satisfacer aquellos demandas en donde el mercado no logra operar correctamente en beneficio de la colectividad, por lo que es evidente que la intervención del Estado no sólo se restringe a sectores con predominio financiero o técnico.

En ese marco, la Ley Postal está orientada a establecer las responsabilidades respecto de la formulación de políticas públicas para regir el sector postal, su ordenamiento general, el régimen de competencia, calidad del servicio, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad. Igualmente impone a la regulación el reto de encontrar y mantener el equilibrio entre distintos intereses (los de los operadores y los de los usuarios), de tal forma que se proteja el interés general de conformidad con los principios del Estado Colombiano. Finalmente, la citada ley determina las competencias de control y vigilancia para asegurar el progresivo acceso de la población a los servicios postales en todo el territorio nacional. .

Al respecto, el Consejo de Estado en la Sentencia del 14 marzo de 2002, reconoce lo anteriormente expuesto, y refleja la filosofía que debe atender la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos:

“La función reguladora no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde esta es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor” (Gobierno Nacional. Exposición de Motivos al proyecto de Ley 135 Senado. Gaceta del Congreso N° 162 de 17 de noviembre de 1992 p. 21. Se subraya). Por su parte, el inciso primero del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, acogiendo los anteriores criterios, señala que las comisiones tienen como fin promover la libre competencia y regular los monopolios, en orden a una prestación eficiente de los servicios. Por contera, las comisiones resultan ser tan sólo órganos especializados de carácter técnico encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación

del Presidente, las pautas orientadas a intervenir en los servicios públicos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de aquéllos y defender los derechos de los usuarios (...)" (SFT)

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el concepto de intervención estatal en general y la regulación propiamente dicha sopesa el bienestar de la sociedad con los interés propios de un ambiente competitivo, lo anterior, si se toma en cuenta que la Constitución protegió especialmente dicha intervención estatal en aras del bienestar común sin dejar de lado la libertad económica.

En ese contexto, la Ley 1369 de 2009, establece competencias para cuatro entidades distintas, a saber: el Gobierno Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio. Así mismo, algunas de las competencias asignadas establecen plazos, dentro de los cuales, la entidad competente deberá expedir el correspondiente reglamento. A continuación se presentan detalladamente las competencias asignadas a cada entidad:

a) Gobierno Nacional:

- Establecer los plazos y condiciones para que las entidades del orden nacional y territorial adopten el Código Postal.
- Expedir la reglamentación sobre las condiciones de habilitación y registro (Artículo 14)
- Adecuar la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para cumplir con las obligaciones de esta ley. Crear una dependencia de Asuntos Postales. (Parágrafo del artículo 18)

b) Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- Habilitar a los Operadores Postales (Artículo 4).
- Verificar las condiciones operativas del Operador Postal (Literal c del artículo 4).
- Fijar potestativamente requisitos adicionales a los operadores postales en cuanto al patrimonio y a las características de la red. (Literal. d del artículo 4).
- Verificar el cumplimiento del requisito establecido en el Parágrafo 1 del artículo 4 para aquellos operadores que soliciten por primera vez su habilitación (parágrafo del artículo 4).
- Otorgar el contrato de concesión para ser Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo (Artículo 5).
- Estructurar, administrar y difundir el sistema de codificación postal "Código Postal de la República de Colombia". Definir los mecanismos de difusión del código. (Artículo 9).

- Emitir sellos postales con carácter oficial. Custodiar las nuevas emisiones. Promoción, venta y desarrollo comercial de la filatelia, a través del Operador Postal Oficial o Concesionario. Se regirá por la normatividad de la UPU (Artículo 10).
- Fijar políticas, directrices y lineamientos que reglamenten la prestación del servicio filatélico. Fomentar la cultura filatélica. (Artículo 10).
- Abstenerse de emitir sellos postales cuando la norma que los ordena no especifique la fuente de financiamiento. (Parágrafo 1 del Artículo 10).
- Emitir, con cargo al Fondo de TIC, únicamente los sellos postales de la UPU y de la UPAEP. (Parágrafo 2 del Artículo 10).
- Determinar anualmente los criterios y niveles de calidad en términos de frecuencia, tiempo de entrega, sistema de reclamaciones, así como las tarifas de los servicios del SPU. (Artículo 13)
- Disponer todo lo necesario para que los Operadores liquiden oportunamente las contraprestaciones ordenadas en el Artículo 14. Exigir el pago oportuno o ejecutar el cobro coactivo. (Parágrafo 2 del Artículo 14).
- Definir las condiciones y plazos para la red postal nacional e internacional con que debe contar el Operador Postal Oficial o Concesionario. (Artículo 16).
- Verificar la ocurrencia de eventos de fuerza mayor, caso fortuito o razones de orden público que obliguen al Operador Postal Oficial o Concesionario a interrumpir el SPU. (Numeral 3 del Artículo 17).
- Fijar la política general de los Servicios Postales dentro del marco general de la Política de Comunicaciones. (Artículo 18).
- Establecer las políticas especiales y el cubrimiento del SPU. (Artículo 18).
- Actuar como autoridad de Inspección, Control y Vigilancia frente a todos los Operadores Postales, excepto sobre protección a la competencia, protección al consumidor y lavado de activos. (Numeral 1 del Artículo 18)
- Adelantar investigaciones por las infracciones al régimen de servicios postales (Numeral 2 del Artículo 18).
- Imponer las sanciones previstas la Ley 1369 de 2009 (Numeral 2 del Artículo 18)
- Reglamentar lo concerniente a la filatelia. (Numeral 3 del Artículo 18).
- Reglamentar los requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgos para obtener la habilitación de los Operadores de Servicios Postales de Pago (Parágrafo 2 del Artículo 4).

c) Comisión de Regulación de Comunicaciones:

- Reglamentar el peso de los objetos postales en el Servicio de Mensajería Expresa (Numeral 2.3 del Artículo 3)

- Regular el régimen de tarifas para los Servicios Postales distintos al SPU. (Artículo 11)
- Regular el régimen de los niveles de calidad de los Servicios Postales distintos al SPU. (Artículo 11)
- Fijar, cada año, la tarifa (max 0.1% sobre los ingresos brutos del año anterior) que deberán pagar las personas sometidas a la regulación de la CRC con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación. Establecer los mecanismos de liquidación y pago. Fiscalización, imposición de sanciones y cobro coactivo. (Artículo 11 Par. 1)
- Establecer los mecanismos de liquidación y pago. Fiscalización, imposición de sanciones y cobro coactivo, de la tarifa mencionada. (Artículo 11 Parágrafo. 1 Literal. f)
- Regular las tarifas que cobran los operadores de servicios postales (diferentes a SPU) a sus usuarios, únicamente cuando se presenten fallas del mercado, cuando no exista suficiente competencia o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos (Artículo 12)
- Fijar una tarifa mínima para los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. (Parágrafo del Artículo 12)
- Exigir la información que estime pertinente para evitar que los operadores incurran en prácticas restrictivas de la competencia. (Artículo 12)
- Regular el mercado postal, para promover la libre competencia, de manera que los usuarios se beneficien de servicios eficientes. (Artículo 19)
- Promover y regular la libre competencia para la prestación de los Servicios Postales. Mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, cuando previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado. (Numeral 1 del Artículo 20)
- Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con los servicios postales, excepto el SPU (Numeral 2 del Artículo 20)
- Regular de manera general y particular el régimen de tarifas. (Numeral 3 del Artículo 20)
- Regular de manera general y particular el régimen de protección al usuario (Numeral 3 del Artículo 20)
- Regular de manera general y particular los parámetros de calidad de los servicios. (Numeral 3 del Artículo 20)
- Regular de manera general y particular los criterios de eficiencia. (Numeral 3 del Artículo 20)
- Regular de manera general y particular el régimen de solución de controversias entre los operadores de servicios postales. (Numeral 3 del Artículo 20)
- Fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales diferentes al SPU. (Numeral 4 del Artículo 20)

- Imponer índices de calidad, cobertura y eficiencia a uno o varios operadores para determinados servicios (Numeral 4 del Artículo 20)
- Proponer al Gobierno la aprobación de normas técnicas aplicables al sector postal. (Numeral 5 del Artículo 20)
- Poner en conocimiento de la SIC conductas que constituyan infracción contra el régimen de competencia o de protección a usuarios. (Numeral 6 del Artículo 20)
- Requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los operadores de servicios postales. (Numeral 7 del Artículo 20)
- Imponer multas diarias a los operadores de servicios postales por no proporcionar la información requerida por la CRC. Multas de hasta 100 SMLMV (Numeral 7 del Artículo 20)
- Establecer un modelo único para las pruebas de entrega (Numeral 8 del Artículo 20)
- Resolver las controversias entre Operadores de Servicios Postales. (Numeral 9 del Artículo 20)

d) Superintendencia de Industria y Comercio:

- Hacer cumplir las normas de libre competencia, competencia desleal y protección al consumidor. (Artículo 21)
- Atender los recursos de apelación presentados por los usuarios ante los Operadores Postales en caso de peticiones, reclamos e indemnizaciones. (Artículo 32)

Como se observa, la Ley 1369 de 2009 en particular determinó un nuevo esquema institucional, repartiendo las facultades de intervención en el sector postal entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en materias asociadas a la habilitación, vigilancia y control de la prestación de los servicios postales, y definición del servicio postal universal; la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en lo que respecta a la promoción de la competencia, regulación de los niveles de calidad, régimen de protección de usuarios, solución de controversias entre operadores postales y definición de aspectos técnicos y económicos de la prestación de los servicios postales diferentes al SPU; y la Superintendencia de Industria y Comercio por infracciones contra el régimen de competencia o de protección a usuarios.

Por lo expuesto, la CRC en desarrollo de sus facultades de regulación, y en particular de la promoción de la libre competencia en el sector postal realiza el presente análisis del mercado postal en Colombia con el fin de obtener los insumos necesarios para determinar los mercados relevantes existentes en el sector postal, detectar la existencia o no de fallas de mercado así como la eventual necesidad de adoptar o no remedios regulatorios para la corrección de dichas fallas.

4. El sector postal a nivel internacional

4.1. Características del sector postal en otros países

El sector postal en el mundo tiene unas características en común que permiten identificar tendencias comunes en la situación actual de los mercados. SAI Consultores (2010) encuentran que, en general, el negocio es intensivo en mano de obra, especialmente en el segmento relacionado con la entrega. Citando un estudio de NERA confirman como los costos laborales representan alrededor del 65% de los costos totales de la industria. Los empleados del sector postal suelen estar asociados en sindicatos y constituyen un grupo de interés importante en muchos países del mundo¹⁵. En cuanto a la tecnificación de los procesos, SAI (2010) encuentra que la tecnología postal es relativamente simple comparada con la usada en la prestación de otros servicios públicos, especialmente telecomunicaciones. Ianni (2010) comparando el sector postal con otras alternativas de telecomunicaciones modernas encuentra que la competencia en tecnología de las empresas postales por atraer clientes se basa más en reducir sus costos de operación que innovar con nuevas tecnologías, como lo hacen las empresas del sector de telecomunicaciones.

El desarrollo de las telecomunicaciones modernas ha tenido una fuerte penetración en los hogares y negocios del mundo. A las facilidades de acceso y creciente cobertura se suma la tendencia general en el abaratamiento de estos servicios que ha propiciado la sustitución de los servicios postales por estas alternativas. En un estudio para EEUU entre 1986 y 1998, Wolak (2002) encuentra que el crecimiento en el acceso al computador personal significó reducciones significativas del gasto de los hogares en servicios postales.

Paralelo a este desarrollo tecnológico, en política sectorial los países se han orientado hacia mercados postales liberalizados con el fin de incorporar los beneficios económicos de la competencia. En este proceso de apertura hacia la competencia, la Unión Europea ha sido protagonista con la expedición de decretos que ponen fecha límite (diciembre de 2010) para la incorporación de un mercado postal europeo integrado y abierto a la operación de empresas particulares.

A través de tratados internacionales, la mayoría de países del mundo que se encuentran afiliados a la UPU, y de común acuerdo, han decidido proveer a todos sus habitantes la prestación de unos servicios postales básicos de calidad contenidos en lo que se conoce como SPU, que al menos debe

¹⁵ Eckert (2009)

garantizar correspondencia y envío de paquetes hasta 20 Kg a precios asequibles para toda la población.

Los países, bajo la legislación de la UPU, no están en obligación de contar con un operador estatal para la prestación del SPU, sin embargo, la mayoría de miembros cuentan con uno que está delegado para la prestación de este servicio. Los operadores del SPU están lejos de ser homogéneos en sus características técnicas o de calidad y alcance de sus servicios, UPU (2004) encuentra que los países de Europa Occidental, Japón y Norteamérica cuentan con operadores estatales tradicionales, financieramente sanos, que manejan volúmenes importantes de objetos postales y tienen coberturas nacionales de más del 90%, velocidades y frecuencia de despacho altas y un SPU garantizado. En un segundo grupo de países emergentes en América Latina, Europa Oriental y Asia el operador estatal es mediano o pequeño y usualmente está enmarcado por lo que Ianni y Lohmeyer (2002) han llamado el “círculo vicioso postal”: cuentan con bajos volúmenes postales que generan pobre rendimiento financiero con el cual no se puede invertir en innovación y tecnología que mejore la calidad del servicio y se estimule a los consumidores a usar activamente los servicios postales. Ante esta situación, la tendencia ha sido el marchitamiento del operador estatal de SPU y el fortalecimiento de alternativas particulares para la comunicación postal. En un último grupo, UPU (2004) enmarca a los países subdesarrollados de África y Asia donde no suele haber tradición en el uso de servicios postales, el operador estatal está muy limitado y opera con criterios deficientes y por lo tanto no existen condiciones para la prestación del SPU bajo los estándares de la UPU.

4.1.1. Aspectos de demanda

Los servicios postales son los medios de comunicación más tradicionales del mundo, sin embargo las innovaciones tecnológicas y el desarrollo de nuevas alternativas en telefonía (larga distancia, celular, satelital, etc.), la expansión del email gracias a la penetración del computador personal en los hogares y las facilidades que ha traído Internet han incentivado la sustitución del correo tradicional por estos medios que cuentan con ventajas en precio y velocidad en la comunicación.

Según Ianni (2010)¹⁶ la demanda por servicios postales ha experimentado cambios dramáticos durante los últimos veinte años. Citando el estudio UPU (2005)¹⁷ encuentra que, en la mayoría de los países, los negocios y gobiernos generan entre el 80% y 95% de todos los envíos de correo, mostrando la tendencia de sustitución de los hogares hacia otras alternativas de comunicación,

¹⁶ Guía Regulatoria para la CRC. 2010.

¹⁷Post 2005 – Follow-up and trends. 2000

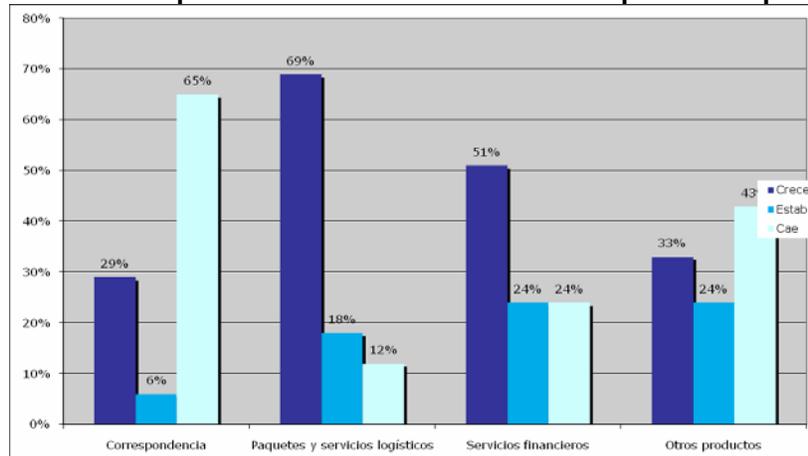
mientras que en 1999 el 82% del volumen mundial de correo doméstico fue generado por negocios frente al 18% que generaron los hogares. El flujo de correo de negocios hacia hogares fue el más grande (43% de todo el correo), mientras que el flujo de correo entre hogares ha venido decreciendo de manera sistemática: en 1995 representaba el 20% y en 1999 tan solo el 9% de todo el correo. En cuanto a correo internacional (1.3% de todo el correo) el 55% fue enviado por negocios y 45% por los hogares.

Ianni (2010) concluye observando que el propósito principal del correo ha dejado de ser la comunicación entre individuos para convertirse principalmente en un medio de transferencia de información comercial. Esta tendencia continuará y se verá una reducción del tráfico proveniente de los hogares versus el proveniente de las organizaciones, como consecuencia de la sustitución de las cartas personales por las comunicaciones electrónicas, mientras que la correspondencia organizacional aumentará debido entre otros factores a la publicidad directa que está migrando de una canal más de ventas a convertirse en el eje de las estrategias de fidelización y relacionamiento con el cliente (CRM).

Las necesidades y preferencias de los clientes tendrán cada vez mayor relevancia en el mercado postal. Las empresas esperan que los operadores postales se conviertan en sus “socios” de negocios, de manera que le presten no solo servicios de calidad sino que agreguen valor a su negocio, mejorando su competitividad.

De otra parte, resulta importante señalar que los operadores perciben una caída en el negocio de correspondencia (cartas y documentos) y un importante crecimiento en los demás segmentos, no obstante sujetos a mayor competencia.

Gráfica 1: Percepción de cambio de mercado en operadores postales



Fuente: Forecast (2004), UPU(2008)

4.1.2. Aspectos de Oferta

La evolución del propósito del correo que señala Ianni (2010) ha implicado también necesariamente la transformación de lo postal como negocio donde, dadas estas condiciones, los segmentos de correo expreso y directo, paquetería y publicidad a domicilio han crecido.

Históricamente, los Estados han sido responsables de garantizar la prestación de los servicios postales a todos los habitantes. Normalmente, el Estado cumplía con su obligación a través de un operador público en régimen de monopolio, no sólo para preservar la integridad del correo sino también como un mecanismo de financiación de dicho operador por prestar servicios en áreas deficitarias, no rentables.

Hoy en día, el nivel de participación del sector privado en la provisión de servicios postales es significativo y creciente. No todos los operadores del SPU son empresas estatales. Las coyunturas y características de los mercados postales de los diferentes países han propiciado que se generen diferentes alternativas para la provisión del SPU y la mejora en la calidad de los servicios postales con criterios de sanidad fiscal. Guatemala, Filipinas y Argentina, por ejemplo, han optado por concesionar su servicio postal; Libano y Trinidad y Tobago han contratado con empresas particulares (a veces internacionales) la administración y gerencia de sus operadores de SPU; en Sudáfrica se ha abierto el operador a participación de inversionistas privados y alianzas estratégicas con otras empresas, mientras que los operadores de SPU de los Países Bajos y Alemania se han constituido en sociedades accionarias (en algunos casos el Estado mantiene el 100% de las acciones).

La financiación del SPU es uno de los aspectos críticos para lograr el equilibrio entre un servicio garantizado a largo plazo y unas finanzas públicas sanas. Para lograr este objetivo, lo más común es encontrar áreas de reserva o monopolios del operador de SPU en la prestación de ciertos servicios postales que le garanticen ingresos. El área de reserva, en general, suele ser el segmento de correspondencia doméstica que representa entre el 50% y el 70% de los ingresos del negocio, según cálculos de UPU (2004).

Sin embargo, el monopolio del área de reserva ha sido cuestionado fuertemente, desde finales del siglo pasado, por quienes defienden las ventajas en eficiencia, innovación y diversidad de alternativas de servicio derivadas de los mercados competitivos. Las iniciativas de liberalización más definidas son las de la Unión Europea que a través de varias directivas del Consejo de la UE ha

puesto metas y plazos para el desmonte gradual de las áreas de reserva de los países miembros y la integración regional de los mercados postales.

A pesar de estas políticas de liberalización, muchos mercados postales están lejos de ser competitivos. Si bien las áreas de reserva han ido desapareciendo, los países han impuesto barreras legales de entrada que protegen a sus operadores de SPU de la competencia de nuevas empresas aspirantes. Algunos países sólo expiden licencias de operación en el segmento de correspondencia imponiendo condiciones de costos iniciales o de limitación de alcance de operación que hacen imposible que el negocio sea atractivo para los competidores. Bajo estas circunstancias, la apertura hacia la competencia en el mercado postal ha sido, en palabras de Felisberto (2006), más bien “cosmética”.

Otra dificultad, más común en los países en vías de desarrollo, que hace relevante la presencia de un regulador postal y de un marco legal eficaz es la operación ilegal que se caracteriza por empresas pequeñas que no están registradas ante el Estado y que son capaces de ofrecer precios más bajos al no cumplir con los requerimientos legales para la operación (parafiscales, criterios de calidad, pago de impuestos). También suele ser el caso de empresas que prestan servicios del área de reserva alterando las características físicas de la correspondencia (agregando peso o envolviendo en sobres de mayores dimensiones) con el fin de explotar el servicio exclusivo del operador de SPU. Un caso extremo se presenta en Liberia donde los servicios ilegales de correo hacen parte de una red de piratería terrestre que mantiene el control del tráfico doméstico de mercancías. En la literatura se suelen explicar estas prácticas por la ausencia de un operador estatal que supla la demanda a precios bajos y con buena calidad de servicio y de la incapacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las leyes que rigen el mercado postal.

Paralela a la oferta estatal de SPU, la participación del sector privado en el mercado postal es significativa y creciente. Según Ianni (2010) aunque en un principio los particulares centraron su actividad en los segmentos de correo expreso y paquetería, con las tendencias de liberalización, tanto *de facto* como *de jure* en el mundo, el sector privado ha ido haciéndose un lugar en la oferta de todo tipo de correo. Dado que el incentivo de estos operadores es la maximización de beneficios, los particulares se han concentrado en los segmentos más lucrativos del mercado diversificando productos y niveles de cobertura.

Los países en vías de desarrollo han experimentado el fenómeno de concentración de redes privadas de correo principalmente en las ciudades, zonas con alta densidad de población y rutas entre vecindades con importantes tráficos de correo. Estos particulares se concentran en explotar la

demanda de negocios y agencias del gobierno, no personas. Para Ianni (2010) la presencia de múltiples operadores suele llevar a pérdidas en economías de escala por duplicación en las redes. Más adelante se tratará con detalle este problema. Sin embargo, los operadores particulares han sabido enfrentar esta situación diversificando su producto y especializándose en actividades específicas de la cadena de valor del negocio. En el upstream han encontrado oportunidades en actividades de impresión, empaque, administración de casilleros postales, etc. Mientras que en el downstream algunos se han orientado hacia el transporte, la logística y los servicios de pago y recolección de correo. También se ha aprovechado la expansión de los privados para incorporar actividades paralelas: giros, ventas al detal, servicios de telecomunicaciones, etc.

La globalización es otro fenómeno que ha influenciado el desarrollo del sector postal y que ha brindado oportunidades de expansión transfronteriza tanto a los operadores privados como a los estatales. La reducción de barreras comerciales y aduaneras abre los mercados para la explotación de una mayor demanda de consumidores y ofrece oportunidades para desarrollar nuevos servicios postales que permitan la integración de los mercados domésticos con el mundo.

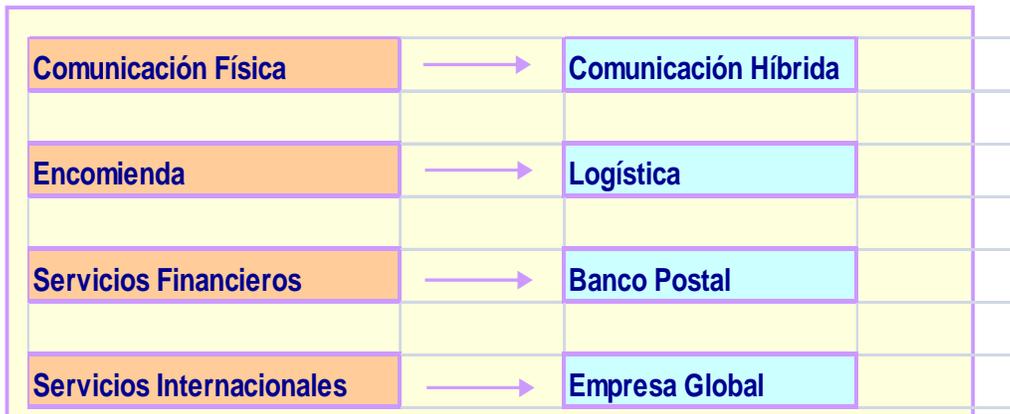
En general, el sector se ve sujeto a cambios fundamentales en la concepción misma del negocio que afectan así mismo su competitividad frente a un mercado sujeto a competencia externa por parte de numerosos sustitutos. Se destacan como principales cambios los siguientes: (i) el paso de modelos de comunicación física a modelos donde la misma es híbrida¹⁸ y se procesa de forma electrónica en la mayor porción de sus etapas¹⁹; (ii) aumento de la complejidad en el envío de objetos requiriendo procesos más complejos de logística y administración de inventarios, (iii) aprovechamiento de la capilaridad de la red postal integrando otros servicios financieros adicionales a los giros en un modelo de banco postal –desarrollado directamente o en asocio con el sector bancario según lo permita la legislación en cada país-, (iv) consolidación de actores globales en el sector²⁰. Estos cambios se ilustran en la siguiente gráfica.

¹⁸ Donde el envío de información se realiza electrónicamente y se imprime para su entrega en cercanías al destinatario.

¹⁹ Sin embargo, dada la definición de objeto postal prevista en la Ley, en el caso colombiano, los procesos electrónicos previos a la impresión de la pieza no se consideran como parte de los servicios postales, pero desde un punto de vista de negocio pueden ser integrados como complemento por estos operadores.

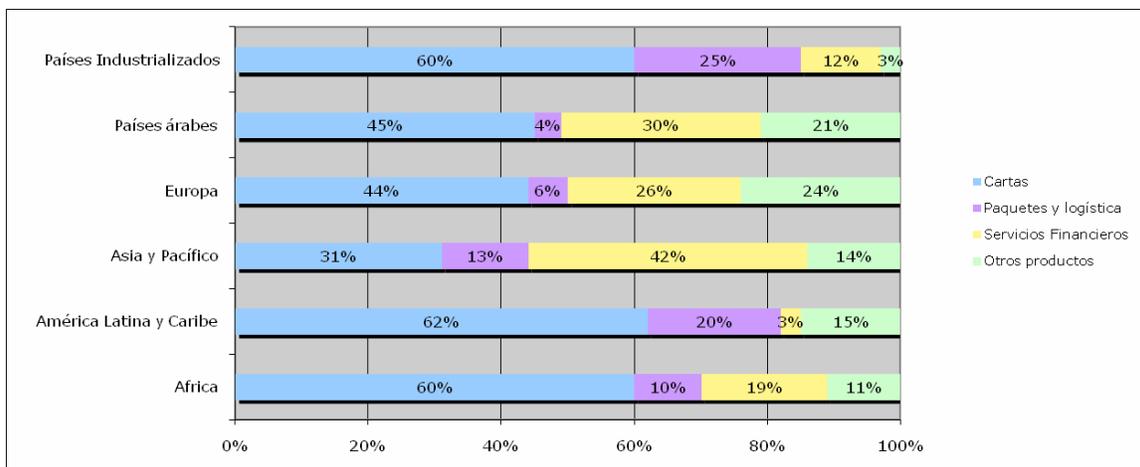
²⁰ Ejemplo de ello es el correo alemán.

Gráfica 2: Cambios en el mercado que afectan las operaciones postales



Fuente: UPU

Gráfica 3: Estimación de mezcla de servicios prestados por administraciones de correo



Fuente: Forecast para el año 2008 - UPU

Es así como en el caso de los operadores de correo a nivel mundial se observa una diversificación en su portafolio de productos y servicios que permitan ganar sinergias en la explotación de su red y responder así a los retos de mercado que imponen los sustitutos descritos.

4.1.3. Tendencias institucionales del sector postal

El sector postal ha experimentado en las últimas décadas cambios significativos que exigen transformaciones en el modelo institucional existente. De un modelo monopolístico nacional, el sector postal ha evolucionado en las últimas décadas a un modelo de competencia. Varios factores

han contribuido a estas profundas transformaciones, especialmente los avances tecnológicos, la liberalización de los mercados y la globalización.

La liberalización del mercado postal se ha vuelto parte de los objetivos de política de muchos gobiernos. Cada vez es más aceptado que la competencia ofrece las mejores condiciones para el eficiente funcionamiento del mercado.

Por otra parte, la frontera entre operadores públicos y privados ya no es tan clara. Como producto de la liberalización económica de finales del siglo pasado, algunos monopolios estatales han sido parcial o totalmente privatizados a través de alianzas estratégicas o fusiones con empresas privadas que han aportado recursos financieros, tecnológicos, orientación al cliente y enfoque internacional como elementos claves para competir en un mundo cada vez más globalizado.

Como complemento a la liberalización de los mercados y a la introducción progresiva de competencia, la política postal y regulatoria, especialmente en los países desarrollados, ha cambiado estructuralmente migrando de mercados monopólicos implícitamente regulados a mercados en competencia explícitamente regulados, donde las funciones de política y regulación están separadas de la propiedad de las empresas. En la mayoría de países desarrollados, se ha establecido un regulador independiente que se encarga de dirigir la reforma del sector y de desarrollar un mercado postal más competitivo.

Sin embargo, si se puede decir que los operadores de SPU están lejos de ser homogéneos, la divergencia entre agentes reguladores es incluso mayor. Es común que dentro de sus funciones, los reguladores postales estén encargados del control de los precios del SPU y del área de reserva (muchas veces para evitar "price skimming"), pero no necesariamente del precio de otros servicios postales (en Europa sólo Chipre, Alemania, Bélgica y Eslovaquia lo hacen) y hay divergencia entre las herramientas de regulación ex ante y ex post o ambas que tienen a su disposición como elemento regulador del mercado. Las iniciativas para modificar el peso límite del área de reserva o el peso que define servicios particulares suele requerir de la expedición de una ley por parte del órgano legislativo de cada país y está por fuera del mandato de la mayoría de reguladores postales.

4.2. Experiencias internacionales en materia de regulación para el sector postal

4.2.1. Características técnico-económicas del sector postal.

Economías de escala

En el mercado postal la discusión sobre el volumen demandado es además relevante porque en una coyuntura donde los volúmenes son muy pequeños, las empresas son incapaces de producir un nivel donde la escala sea eficiente. La literatura económica ha estudiado extensamente las consecuencias de mercados donde no se pueden explotar las economías de escala. En esta sección se estudiará la importancia de este problema en el sector postal.

Cohen (2005) encuentra para el operador estatal de Estados Unidos, United States Postal Service (USPS), que cuenta con una estructura de costos intensiva en mano de obra, pero con unos importantes costos fijos que implican la presencia de economías de escala en una etapa inicial de la producción de servicios postales. Eckert (2009) también hace un recuento de la importante masa laboral contratada dentro de los sectores postales de Francia, Alemania, Japón y Singapur y especialmente por el proveedor del SPU. En 1995, según Eckert (2009), 1.45% de la población francesa ocupada trabajaba para La Poste, el operador estatal de ese país.

La presencia de economías de escala es relevante en mercados donde son pocos los envíos de objetos postales porque la provisión del servicio suele ser costosa. Este ha sido el argumento tradicional de los defensores de un proveedor monopólico de correos que maneje grandes volúmenes comparado con el de sus contrapartes particulares que bajo este esquema tendrían un acceso a la demanda restringido. Si en un país se envían pocas piezas postales per cápita al año y hay muchos competidores en el mercado, ninguno podría explotar las economías de escala y se prestarían servicios a costos mayores de los que permite la tecnología de producción del servicio.

Con esta idea sobre las economías de escala se podría entonces argumentar que la provisión de servicios postales presenta características de monopolio natural y los costos hundidos asociados al negocio impedirían la entrada de nuevos competidores. Sin embargo, algunos autores no están de acuerdo con esta conclusión. De Bijl, van Damme y Larouche (2006) argumentan que en el sector postal la presencia de economías de escala no constituye una barrera a la entrada, por sí sola, a menos que los consumidores sean "leales" al operador titular, es decir, que exista inercia en la demanda.

La lealtad de marca es importante porque impediría a los nuevos competidores atraer demanda hacia su negocio y por la presencia de economías de escala ofrecerían sus servicios con unos costos medios de producción mayores que no les permitirían competir en precios con el operador titular. Moriarty y Smith (2005) encuentran que en el Reino Unido la percepción de los consumidores por presencia de nueva competencia en el mercado es baja, lo que induciría una especie de lealtad de marca, sin embargo De Bijl, van Damme y Larouche (2006) consideran que este es un fenómeno inicial de corto plazo por el que atraviesan todos los aspirantes en un mercado y que la liberalización promueve que los consumidores busquen las mejores alternativas de precios antes de comprar un servicio.

Un argumento adicional contra la idea de las economías de escala como barrera de entrada es, según De Bijl, van Damme y Larouche (2006), que los competidores aspirantes no replican la misma estructura de costos del operador titular, ni inician necesariamente con la misma escala de producción. Las empresas conocen las características del negocio y buscan atraer la demanda de los sectores que mejor pueden explotar o que tienen mayores consumidores. Los aspirantes no tienen porque ambicionar toda la demanda del SPU que tiene delegada por Ley el operador estatal.

Retomando un poco la idea del servicio postal como monopolio natural con que se inició esta discusión sobre barreras de entrada queda por definir si en la prestación del servicio hay costos hundidos importantes o si en algún segmento de la producción existen cuellos de botella monopolísticos.

En un estudio para la unión Europea, NERA (2004) encuentra que los costos hundidos son despreciables en la mayor parte de la operación postal de los miembros, especialmente en países donde la operación está más tecnificada. Esto tiene sentido según De Bijl et al (2003) porque en la operación postal no existen facilidades esenciales en la prestación del servicio. Al sector postal es posible ingresar en diferentes segmentos del mercado (en cuanto a producto o ubicación geográfica) que le permiten a las empresas controlar la inversión en costos hundidos y al mismo tiempo no perder participación en el mercado, concluyen De Bijl, van Damme y Larouche (2006). La ausencia de costos hundidos le permite a las empresas entrantes ser muy flexibles en el diseño de su estructura de operación y tiene el beneficio económico adicional que promueve la eficiente utilización de factores e incentiva la innovación en el negocio. Por otra parte, Baumol y Willig (1981) argumentan que si no hay costos hundidos de entrada, la amenaza presente de competencia potencial disciplina al operador titular y lo aleja de incurrir en prácticas monopólicas con que contaría gracias a su posición dominante en el mercado.

Economías de alcance

Otro de los factores a considerar en la industria postal es el de las economías de alcance que permite la explotación de la red postal a través de la incorporación de otros servicios, logrando con ello sinergias en costo y mayor eficiencia.

Es así como operaciones postales que no necesariamente manejan volúmenes cercanos a los de los países industrializados, manejan costos eficientes al integrar en la red postal servicios adicionales. Este es el caso de los correos de Brasil que incorporan en su red servicios bancarios, servicios digitales y de correo híbrido, servicios de firma electrónica, servicios de marketing directo entre otros.

En contraste, en el caso del USPS de los Estados Unidos, la posibilidad de integrar otros servicios en su red está limitada como mecanismo regulatorio frente a la alta capilaridad de la red y la alta participación de mercado del operador.

Así, considerando que una red postal tiene diversos puntos de presencia en su área de cubrimiento a una distancia aceptable de un alto porcentaje de población en dicha área, la misma puede incorporar otro tipo de servicios a la población, que guardan relación con el concepto de comunicación, envíos y servicios financieros.

De acuerdo con la práctica internacional y retomando las experiencias en Europa, se ha observado que a través de la innovación, es posible para los operadores titulares que enfrentan la liberalización de mercado, encuentren nuevos segmentos del negocio que permiten acceder a fuentes de financiación alternativas a la protección de un monopolio.

Los grandes operadores en Europa y Japón evidencian esta intuición. Si bien su negocio era en principio de correspondencia, ampliar su portafolio de servicios a giros, banca postal, mensajería expresa, correo directo o servicios de logística les permitió consolidar sus ingresos. Incluso en países donde el operador no es tan grande, como en Estonia, innovar en la prestación de servicios y buscar nuevos productos ha resultado en una estrategia para reducir costos de operación.

Aunque estas experiencias permitirían hablar de economías de alcance, algunos autores opinan que es una definición apresurada ya que este fenómeno se presentó luego de que los operadores titulares contaran con la protección del área de reserva y que su desaparición, con la liberalización del mercado, podría promover la especialización entre los oferentes, más que las economías de alcance.

4.2.2. Remedios regulatorios aplicados internacionalmente

Existen diversos remedios regulatorios que se encuentran en la literatura especializada. Muchos de ellos son genéricos de cualquier industria, otros se focalizan hacia industrias basadas en redes²¹, pero en general, se engloban en corregir fallas que provienen típicamente del abuso, cierto o potencial, de una posición significativa de mercado de uno o varios actores. Dicha posición puede provenir por causas de la operación normal de una firma que logra mayor eficiencia que sus competidores, por prácticas anticompetitivas de acuerdos entre algunos actores del mercado o entre ellos y sus proveedores²², o por movimientos de integración empresarial en sectores que paulatinamente se consolidan²³. Estas causas han sido ampliamente estudiadas, y la formulación de posibles remedios se ha desarrollado en los marcos legales de muchos países, donde destacan las leyes de Anti Trust en los Estados Unidos y la legislación de Competencia de la Unión Europea.

Los posibles remedios regulatorios de mayor uso a nivel internacional se pueden agrupar alrededor de las siguientes clases²⁴: regulación de precios, regulación de cantidades, corrección de fallas de información (transparencia), regulación de otras variables relevantes (calidad, cubrimiento, etc.), restricciones a la integración, desagregación de instalaciones esenciales.

Regulación de precios: Esta práctica es aplicada normalmente sobre un monopolio o sobre un operador dominante en el mercado a través de techos tarifarios²⁵, para emular un precio eficiente cercano al que se presentaría en un mercado competido. No obstante, en algunos casos se fijan también pisos tarifarios, principalmente con el fin de prevenir conductas de predación de precios por parte de los agentes con poder significativo de mercado ante la entrada de nuevos competidores o con la intención sistemática de eliminar actores del mercado.

Al entrar en el campo de industrias basadas en redes²⁶ encontramos que las mismas son altamente dependientes de economías de escala, la agregación de valor crece más que proporcional con el tamaño de las redes y existe una dinámica de competencia y cooperación en aquellas industrias donde es posible interconectar redes para ampliar el universo de posibles usos para el usuario de una de ellas hacia las demás²⁷. Así mismo, las redes por lo general tienen una escala mínima de

²¹ Como es el caso del sector postal y otros como las telecomunicaciones, las líneas aéreas o el sector financiero.

²² Acuerdos Verticales u Horizontales.

²³ Ver referencia bibliográfica Motta 2004.

²⁴ Ver Motta, Viscusi y Shy en las referencias bibliográficas

²⁵ Sea mediante un valor absoluto o mediante metodologías más o menos complejas de cálculo.

²⁶ Ver Shy

²⁷ El caso típico son las redes de telecomunicaciones donde a través de la interconexión se amplía a través de las redes de los competidores los posibles destinos de las comunicaciones de los abonados de una red.

operación para lograr costos eficientes dada un área de cubrimiento de la red, pues la conformación de una red implica una porción relativamente alta de costos fijos que es más o menos independiente del volumen de producto o servicio que se procesa en ella.

De esta manera, la regulación de precios en este caso se refiere no sólo a los precios minoristas, sino, además, al caso de precios mayoristas que pueden aplicar en las relaciones entre dos o más redes a efectos de ampliar la cobertura global de un servicio o de no replicar redes en áreas donde no existe mayor economía de escala. En este caso, la regulación debe tener en cuenta que existen condiciones monopólicas en la relación entre redes²⁸ que ameritan la intervención de precios mayoristas, pero al mismo tiempo generar un incentivo de adicionar valor para las partes al ampliar el espectro de posibilidades de las redes interconectadas.

Regulación de cantidades: Este remedio regulatorio apunta a obligar a un operador dominante a tener una escala mínima de operación que le lleve a trabajar en puntos eficientes y a reflejar en sus precios dicha eficiencia, dada la necesidad de colocar su producción. Esta práctica no es de muy común uso.

También se aplica en algunas industrias en el sentido de restricción de la oferta o de la participación máxima en un mercado o en un insumo fundamental que un agente puede controlar²⁹.

Dentro de este tipo de regulación, existen algunas variantes que se relacionan con obligaciones de prestación universal de servicios –obligaciones de cubrimiento-, las cuales si aplican algunos reguladores. Este tipo de obligaciones se imponen en el momento de autorizar la entrada – o permanencia- en el mercado de un agente del mismo, y se suelen imponer a operadores con poder significativo de mercado³⁰ o en el caso de nuevos servicios³¹.

Corrección de fallas de información: Las fallas de información se refieren a la asimetría en el acceso a la información y a la falta de transparencia en la misma. En la teoría económica, un

²⁸ Ejemplo clásico de ello son los llamados cargos de acceso o de terminación y originamiento en redes de telecomunicaciones. En general este caso aplica para industrias de red en las cuales desde una red es posible acceder a usuarios de otra, caso en el cual la única vía de acceso es la red del proveedor de un usuario en particular, configurándose una condición de acceso a dicho usuario monopólica respecto de dicha red.

²⁹ Caso típico es la restricción regulatoria a la participación en generación eléctrica en Colombia que tiene un tope de 25% del agregado de generación nacional para un solo agente del sector, o los topes a la cantidad de espectro que puede controlar un operador móvil aplicado en varios países –entre ellos Colombia y Chile-.

³⁰ En el caso de servicios públicos es común encontrar obligaciones de prestación de servicio a costos razonables a cualquier habitante dentro del área de cubrimiento que lo solicite.

³¹ Caso de los servicios móviles de telecomunicaciones a quienes se les suele establecer un área de cubrimiento mínima.

mercado competido requiere no sólo de pluralidad de oferentes y de demandantes, sino, además, de suficiente información para que oferentes y demandantes puedan tomar decisiones económicamente racionales. Así, la carencia de información o distribución asimétrica de la misma entre los agentes del mercado hace que ellos estén imposibilitados para tomar las decisiones más acertadas. Así mismo, frente a la necesidad de contar con información adicional para la toma de decisiones se genera un incremento en los costos de transacción entre los agentes³².

Finalmente, la información es así mismo un insumo esencial para la labor regulatoria pues es ésta la materia prima que se requiere para los análisis de competencia en el mercado, la detección de posibles fallas y el planteamiento de remedios regulatorios.

Considerando lo anterior, en la regulación se considera que la corrección de fallas de información para los agentes del mercado y para el regulador mismo es una herramienta fundamental de intervención del mercado.

Dos son las herramientas principales relacionadas con la corrección de fallas de información: (i) obligaciones de provisión de información mínima al mercado y de separación contable, (ii) reporte periódico de variables fundamentales de mercado.

La primera de ellas tiene que ver, por ejemplo, con la obligación de publicar información mínima a usuarios de los servicios o productos y obligaciones de información y divulgación de ofertas mayoristas obligatorias en algunos sectores o la publicidad de ciertos tipos de contratos.

La segunda alternativa está enfocada a la creación de series de las principales variables de mercado que permitan a los agentes comparar sus posiciones relativas y al regulador poder contar con información oportuna y relevante para adelantar sus labores.

Regulación de otras variables relevantes. Dependiendo de cada industria, se pueden regular variables que sean significativas respecto de condiciones de competencia. En este caso normalmente se enfoca la acción regulatoria en variables relacionadas con la calidad de los servicios y productos de cada industria y con las prácticas comerciales de los proveedores. Este tipo de variables son reguladas principalmente en las relaciones entre un proveedor y los usuarios de un bien o servicio, considerando las asimetrías en cuanto al poder de mercado individual de un proveedor –por pequeño que éste sea-, y un usuario del bien o servicio.

³² Dado el costo de obtención de la información.

Restricciones a la integración: Esta categoría de remedios regulatorios se refiere a la imposición de condicionamientos frente a integraciones empresariales horizontales o verticales, y en un extremo a la obligación de escisión de operaciones que hayan adquirido un poder significativo de mercado y se requiera de esta acción regulatoria extrema. Dentro de este grupo de medidas pueden considerarse remedios menores como la obligación de ofertas desagregadas³³ las cuales combinan elementos de información –desagregación contable- con restricciones al ejercicio de poder de mercado de una operación integrada en el mercado minorista.

Desagregación de instalaciones esenciales: Las instalaciones esenciales se entienden como aquellos elementos dentro de una cadena de valor que son cuellos de botella bajo el control de uno o un grupo específico de proveedores. En términos económicos se define la instalación esencial como aquella que es controlada por uno o unos pocos proveedores y que no es sustituible por un competidor por causas técnicas³⁴ o económicas.

Cuando existe este tipo de elementos en cabeza de un actor que detenta un poder significativo de mercado, la práctica regulatoria es la de obligar a que terceros competidores de dicho actor puedan acceder y disfrutar dicha instalación pagando por ello una tarifa orientada a costos³⁵.

³³ Restricciones al empaquetamiento de servicios/productos

³⁴ Que se traducen finalmente en causas económicas.

³⁵ Incluyendo una utilidad razonable

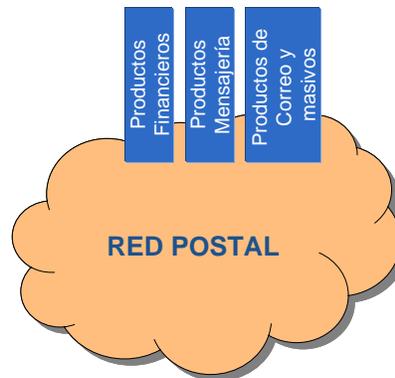
5. Caracterización del sector postal en Colombia

5.1. Definición de la cadena de valor para los servicios postales en Colombia

Según lo establecido en el artículo 3, numeral 7 de la Ley 1369 de 2009, las redes postales son *“el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios postales”*³⁶.

En relación con lo anterior, para analizar la cadena de valor del sector postal es importante entender las operaciones típicas de un actor de esta industria. De manera general, se puede conceptualizar la operación de un proveedor de estos servicios a través de una red que soporta funcionalmente servicios de movimiento de objetos y piezas postales, así como servicios financieros postales.

Gráfica 4: Principales productos asociados a la red postal



Fuente: Sistemas de Administración e Ingeniería- SAI (2010).

Los servicios de movimiento de objetos postales pueden estar dirigidos a **i)** un mercado de entregas masivas (de un gran impositor de piezas postales con destino a múltiples usuarios como es el caso de la entrega de facturas, extractos bancarios y piezas de publicidad impresa), y **ii)** procesamiento de piezas postales individuales. Así mismo, estos servicios pueden ser agrupados considerando si para la entrega es necesario el cubrimiento de una red de alta capilaridad³⁷ (es el

³⁶ Ley 1369 de 2009, artículo 3.

³⁷ La capilaridad se refiere a la capacidad de la red de acercarse más o menos en cuanto a puntos de presencia a los diversos grupos de población y al cubrimiento a nivel de predios de la red de distribución.

caso del correo y de los servicios masivos) o tienen un manejo de pocos destinos específicos en cada ciclo de operación a los que más bien se requiere llegar de una forma rápida (productos de mensajería expresa no masivos).

Por otro lado, se encuentran los servicios financieros postales y particularmente los giros postales según la definición contenida en la Ley 1369 de 2009, que aunque no implican el movimiento de objetos postales, requieren el procesamiento de la información del giro mismo y la administración de las sumas de dinero asociadas.

Teniendo en cuenta los elementos antes expuestos, la red postal debe poder cubrir las necesidades de los procesos fundamentales de cada servicio. A continuación se abordarán separadamente los servicios de Correo y de Mensajería Expresa masiva y no masiva (enfocados al movimiento de piezas postales físicas), y los servicios financieros postales (giros postales) que se basan en el procesamiento de información de los mandatos³⁸ correspondientes y de la gestión del efectivo.

5.1.1. Cadena de valor servicios de correo y mensajería expresa

La cadena de valor de los servicios postales de correo y mensajería comprende de manera general los siguientes componentes:

- Procesos de admisión/recepción a través de los cuales se reciben los objetos postales.
- Proceso de clasificación para planear y agrupar las piezas para su entrega.
- Proceso de entrega.
- Procesos de transporte entre los diversos puntos de recepción hacia los puntos de clasificación y de éstos hacia los puntos de entrega.
- Procesos de soporte de la gestión completa del servicio.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la red de encaminamiento hace referencia a la manera como un operador postal define la trayectoria o destino que tendrá una pieza postal desde su admisión a la red hasta su entrega en el destino final. La red de encaminamiento define asimismo los niveles de clasificación y transporte que tendrán lugar en cada punto de la red.

A continuación se describen los diferentes procesos involucrados en la cadena de valor del servicio postal, de acuerdo con lo presentado en la Gráfica 5:

³⁸ Mas adelante se describe el alcance de este término respecto de los giros

Gráfica 5: Elementos generales de la cadena de valor del servicio postal³⁹

Fuente: UPU, Sistemas de Administración e Ingeniería-SAI (2010).

- La **recepción** o **recolección**, corresponde al proceso en el cual una pieza postal es recibida por el operador responsable de la prestación del servicio en su oficina o en buzones, o en predios del remitente en el caso de que se incluya el servicio de recolección a domicilio. Debe tenerse en cuenta que para el caso de correo debe constar en la pieza el porte del pago a través de estampillas o sello de franqueado. En el caso de mensajería expresa debe elaborarse la guía correspondiente con toda la información de destinatario y remitente como parte de este proceso. A partir de lo anterior la pieza postal se considera admitida y puede ser procesada dentro de la red.

Cabe destacar que en la admisión existe la posibilidad de admitir piezas individuales, lo cual es el uso común de los servicios de correo y mensajería expresa. No obstante, existe la posibilidad de que grandes impositores coloquen simultáneamente para su admisión un número plural de piezas postales, caso en el cual existe un grupo grande de piezas que provienen de un único remitente o impositor y que corresponde a lo que se denominan “*servicios postales masivos*”. De esta manera, la forma de admisión establece una característica diferencial en el tratamiento de los productos, bien sean éstos masivos o no masivos⁴⁰.

³⁹ Tal como será discutido más adelante, el sector postal se caracteriza por ser intensivo en la utilización de mano de obra en muchos de sus procesos. Aún cuando no es una industria intensiva en capital, para un diseño de red postal el OPEX por mano de obra no varía significativamente respecto del volumen procesado, por lo que la industria presenta economías de escala cuando los niveles de correo aumentan de manera significativa. Por ejemplo, si los niveles de admisiones son apreciables, se puede concentrar piezas postales en “hubs” de clasificación más eficientes, similares a los “hubs” de la industria aeronáutica, generándose ahorros fuertes en los costos del personal de clasificación y generándose economías de escala intensa en los procesos de transporte. Así mismo, en la medida en que aumenta el consumo per cápita en el área cubierta por una ruta de entrega, el costo asignado por este proceso por pieza entregada se reduce sustancialmente. Existen procesos en servicios de informática que, aunque primarios en tecnología, contribuyen a la sistematización de los procesos. El sistema de “track and trace” permite lograr aumentos de alguna importancia en la clasificación, el transporte y la entrega, además de mejorar la atención y servicio al cliente.

⁴⁰ Según sea un servicio masivo o no y según se procese recogiendo a domicilio, en buzones (caso correo), en puntos de presencia propios o agenciados, o de forma electrónica para su posterior impresión (en cuyo caso solo es postal el proceso final de entrega), etc.

La capilaridad de la red en términos de puntos de presencia, así como en los procesos opcionales de recolección a domicilio, permiten establecer un mayor o menor nivel de servicio en términos de indicadores, tales como los puntos de presencia por número de habitantes o por área territorial, o de porcentaje de población que tiene disponibilidad de un punto de presencia en un radio de distancia determinado (por ejemplo, se puede hacer referencia a un punto de presencia por cada 10.000 habitantes o un 85% de población con un punto de admisión a menos de 1 Km de su residencia).

Así mismo, desde el proceso de admisión (el primer punto de control para los procesos de seguimiento relacionados) se establecen las características adicionales de los servicios de mensajería expresa en cuanto a la captura de información de la guía y el establecimiento del nivel de servicio que se prestará (entendido esto como el nivel de urgencia)⁴¹.

- La **entrega** se refiere al proceso de llevar las piezas postales desde las oficinas de la red postal designadas para atender un área determinada hasta la residencia de los destinatarios, o en su defecto hasta los casilleros postales en la oficina correspondiente o hasta su entrega en mostrador⁴². En esta etapa pueden planearse procesos de entrega masiva que requieren alta capilaridad en los recorridos de entrega, entregas expresas o incluso entregas en casilleros de correo (apartados postales) o en puntos de presencia a través de listas de correo⁴³.

La combinación de estas características, con atributos embebidos en el diseño mismo de la red, referentes a parámetros de desempeño como la velocidad de entrega, frecuencia de los ciclos de procesamiento de las piezas postales, y al procesamiento de la información misma referente a la pieza postal⁴⁴, generan características diferenciales entre redes y, por tanto, la posibilidad de oferta de diversos servicios⁴⁵.

⁴¹ Los procesos de recolección y admisión de las piezas postales pueden representar entre el 6% y 7% de los costos de procesamiento de las piezas postales en mercados con bajo volumen como el colombiano. El principal factor que explica este costo es la capilaridad que se desee para la red (es decir, la facilidad de acceso de la población a los puntos de entrega) y el área geográfica de cubrimiento.

⁴² Ver Glosario de Términos del USPS.

⁴³ Usado principalmente en pequeñas poblaciones y zonas rurales.

⁴⁴ Seguimiento de la pieza en la red, manejo de pruebas de entrega, etc.

⁴⁵ La entrega es intensiva en mano de obra y representa la mayor porción de costos en una red postal, pudiendo llegar a ser el más del 55% del costo de procesamiento de una pieza postal en mercados con bajos volúmenes de consumo per cápita de estos servicios. Por lo anterior, en la medida en que en un mercado existen mayores volúmenes de correo per cápita, existen grandes economías de escala, pudiendo pasar a un 38% de su costo por pieza al aumentar el consumo anual per cápita de 1 a 5 piezas postales en una red y a un 24% del costo original de una pieza per cápita al pasar a 10 piezas anuales per cápita. Lo anterior se explica por el hecho de que los costos operacionales –OPEX- del proceso – representado mayoritariamente en la mano de obra aplicada a las rutas de entrega- es el mayor componente de costo. Los costos de entrega son de naturaleza relativamente fija dada la existencia de una ruta de cubrimiento determinada. Por esta razón, teniendo una estructura de costos fijos para este proceso, el menor costo por pieza dependerá del volumen procesado en entrega en el área que cubre la ruta –que mantiene una población fija- por lo cual el consumo de servicios per cápita explica mayoritariamente las reducciones de costo en este proceso.

- La **clasificación**, según la USPS, se refiere al agrupamiento y ordenamiento de las piezas postales en clases y subclases según su categoría y atributos de servicio (tiempo de entrega y control de seguimiento), así como respecto de variables de contenido, peso, tamaño y preparación de envío. En este proceso se ordenan y agrupan las piezas postales de cada grupo conforme al diseño de las etapas posteriores de transporte, procesos complementarios de clasificación (opcionales) en otros nodos de la red y rutas de entrega. Es de mencionar que existen tareas de clasificación a diferentes niveles de la red postal que dependen fundamentalmente de la red de encaminamiento y de decisiones dirigidas a concentrar tareas de clasificación en ciertos nodos de la red. Por ejemplo, un operador puede definir un proceso centralizado de clasificación, similar al de los *Hubs* centralizados que caracterizan la industria de la aviación, mediante el cual las tareas de clasificación en la periferia de la red son mínimas, concentrándose dichas labores en unos pocos nodos de la red.⁴⁶
- El **transporte** es un proceso que se desarrolla entre los diversos puntos de presencia, centros de control y centros de clasificación de la red. Este tipo de procesos en muchos casos se tercerizan y acuden a diversos medios de transporte según la ubicación geográfica de los puntos (terrestre, aéreo, fluvial), las características de urgencia de las entregas (mismo día, D+1, D+n...), y el volumen que se procesa en cada tramo (camiones, furgones, etc.).

En la industria de transporte aplicada al sector postal es común negociar capacidades fijas por ruta, de manera tal que al aumentar el volumen de piezas transportadas dentro de dicho tope de capacidad, se pueden lograr interesantes economías de escala.

- Los **procesos de soporte** se refieren a la inteligencia y organización misma de la red y del procesamiento de las piezas postales para la prestación del servicio. Incluyen sistemas de control y diseño de rutas, planeación de capacidades de red, sistemas comerciales y de mercadeo, sistemas soporte de administración y finanzas, entre otros.

Elementos físicos de la red en la cadena de valor de correo y mensajería expresa

A continuación se describe la estructura típica y los elementos físicos de una red postal para el procesamiento de piezas u objetos postales. Cada uno de los componentes presentes en la red postal cumple una función específica, e interactúan conformando una topología de la red.

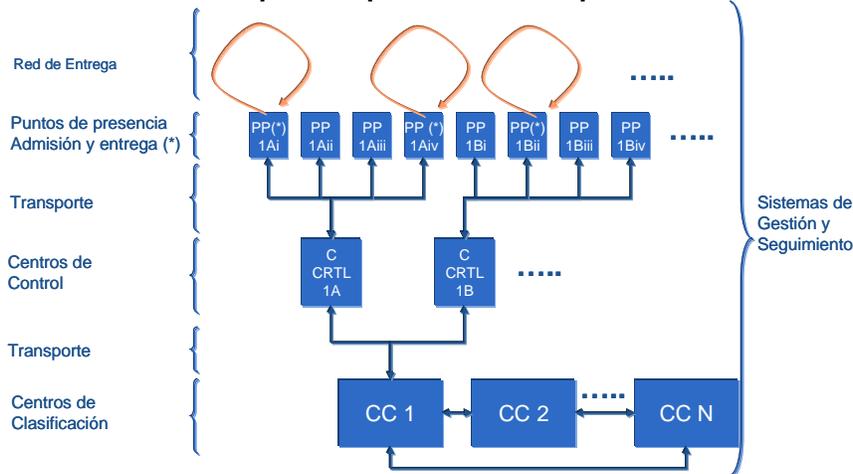
⁴⁶ Si bien este proceso representa un porcentaje bajo del costo total de procesamiento de una pieza postal (cerca al 3% en muy bajos volúmenes de 1 pieza per capita al año), se logran economías de escala que permiten reducir este costo a la tercera parte al aumentar a volúmenes de 10 piezas postales anuales per cápita.

- a. **Puntos de presencia (admisión).** Corresponden a las oficinas donde se puede realizar la admisión de piezas postales y los puntos de recolección externos a dichas oficinas (buzones o expendios focalizados en este proceso). Algunos de estos puntos son utilizados para conformar desde ellos las rutas para los procesos de entrega.
- b. **Centros de control.** Son puntos de presencia donde se adicionan, además de las tareas de admisión, funciones de control de puntos de menor jerarquía y en donde se pueden realizar funciones menores de clasificación.
- c. **Rutas de entrega.** Desarrolladas desde puntos de presencia habilitados para este efecto. A través de las rutas de entrega se realiza el cubrimiento de una zona geográfica determinada. Estas rutas son intensivas en mano de obra y requieren medios de transporte según el tipo de servicio (urgencia) y capilaridad del mismo en cada ciclo de ruta (correo o servicios masivos, o mensajería de piezas individuales). Los puntos de presencia y el diseño de las rutas se traducen en la capacidad de capilaridad en admisión y entrega de una red postal determinada.
- d. **Transporte.** Este componente es el que conecta a los puntos de presencia (admisión) con los puntos de control y a éstos con los centros de clasificación y con los demás puntos de presencia de la red. Así mismo, permite la conexión entre centros de clasificación y de éstos con el exterior del país. El transporte puede ser propio o tercerizado, administrado como parte de un proceso logístico de movimiento de las piezas postales.
- e. **Centros de clasificación.** En ellos se realizan las funciones principales de clasificación de las piezas postales. Estos centros de clasificación se conectan entre ellos para el trámite del tráfico nacional y con el exterior para el trámite del tráfico internacional postal. Estos elementos son el corazón de la red, pues en ellos se procesa la mayor cantidad de información sobre origen y destino de las piezas, decisiones de enrutamiento conforme se haya diseñado la red y desde donde se puede controlar y medir el comportamiento de la red.
- f. **Matriz o red de encaminamiento.** Es un concepto que corresponde a (i) la topología de red conformada por el conjunto de puntos de presencia, centros de control y de clasificación y rutas de transporte definidas que conectan los anteriores; y (ii) el diseño de los procesos que permiten tomar decisiones de ruta extremo a extremo para cada pieza

postal según el origen y el destino de la pieza (información que es usada en los procesos de clasificación de cada nivel)⁴⁷.

- g. **Sistemas de información.** Son componentes que permiten tanto el control de los procesos postales como el control empresarial desde una perspectiva de unidad productiva.⁴⁸ En el caso de los procesos postales, se incluye la posibilidad de realizar rastreo de las piezas postales y el manejo de información referente a la entrega.
- h. **Sistemas de gestión.** Son los componentes que permiten la administración de los recursos disponibles (humanos, financieros, contractuales, etc.) necesarios para el soporte de la operación.

Gráfica 6: Esquema típico de una red postal nacional



Fuente: UPU, SPN y Sistemas de administración e Ingeniería-SAI (2010)

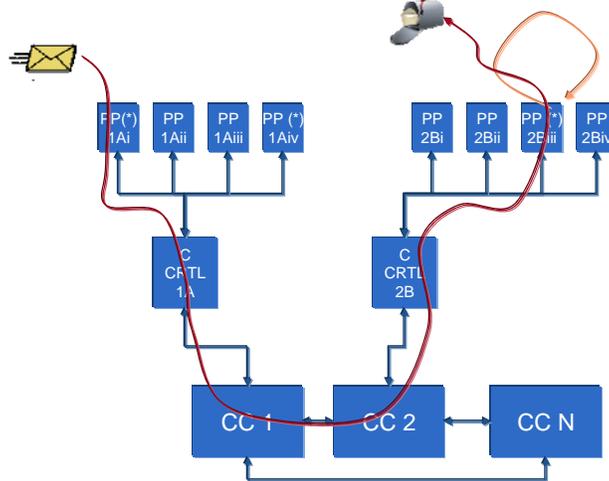
Cabe indicar que elementos como los niveles de control que se establecen, el número de centros de clasificación, la capilaridad de la red, son elementos que se dimensionan conforme a las necesidades de cada operador según su volumen de operación y tipo de servicios que ofrece de acuerdo con sus atributos. Dentro de cada red, una pieza postal pasa por los diversos procesos descritos en la cadena de valor. Conforme a la definición de la red de encaminamiento que realiza el operador, la pieza pasa desde el punto de admisión hacia los puntos de control y clasificación

⁴⁷ La red de encaminamiento que se establezca define en gran medida los costos de los diferentes procesos. Un proceso centralizado de clasificación, en el que se crea un hub único de clasificación y tratamiento de los flujos de correo, genera una estructura de costos de transporte mayores respecto de un proceso con una red de encaminamiento que contempla centros de clasificación descentralizados.

⁴⁸ Incluye Hardware y software especializado postal (con funciones de rastreo de las piezas y control de procesos postales). Los software más sofisticados pueden interactuar con diversos puntos de presencia y control en toda la red, para lo cual se requieren recursos de comunicación en cada uno de estos puntos), así como sistemas de información administrativos para los procesos de soporte empresarial (contabilidad, finanzas, nómina, etc)

correspondientes, siendo enrutada finalmente hacia la red de entrega que corresponda. El procesamiento típico de una pieza postal en una red de este tipo se muestra en el gráfico 4.

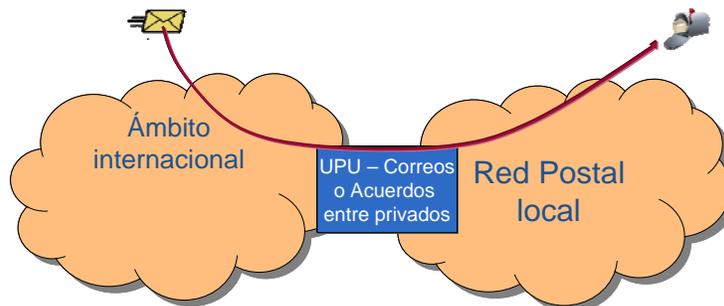
Gráfica 7: Flujo de una pieza postal en una red postal



Fuente: UPU, SPN y Sistemas de Administración e Ingeniería –SAI(2010)

Para el tráfico postal internacional, existe la necesidad de acuerdos bilaterales con operadores de otros países, de manera tal que en el caso de correo, el tránsito se realiza a través de operadores de correo en el marco de la UPU, y en el caso de otro tipo de servicios mediante acuerdos privados.

Gráfica 8: Manejo de tráfico postal internacional



Fuente: UPU, Operadores Postales

Uno de los componentes que responde por gran parte de los atributos de red en cuanto a su cubrimiento y a la posibilidad de manejar atributos superiores de servicio es el de la red de acceso⁴⁹, atributos que pueden referirse a parámetros de calidad como el tiempo de entrega, la

⁴⁹ La red de acceso se refiere para el caso de los procesos de recolección a los puntos de presencia para recolección y admisión (buzones, agencias, expendios, puntos propios) de cada operador. Respecto del proceso de entrega se refiere a las rutas y el diseño de las mismas (capacidad, personal de entrega, equipos de transporte, topología de rutas), puntos de presencia con disponibilidad de casilleros postales y puntos de apoyo desde donde parten las rutas de entrega.

frecuencia de entrega, el modo de entrega (domicilio, casillero o listas de correo), y el cubrimiento mismo de la red, o bien pueden referirse a atributos superiores o Premium como compromisos de tiempo de entrega reducidos (lo cual se asocia a servicios de mensajería expresa), posibilidad de seguimiento de las piezas postales en la red y manejo de pruebas de entrega.

Así mismo, en el grupo de servicios que implican entregas masivas en una zona de cubrimiento, existe un diseño de redes postales que corresponde principalmente a los servicios de correo en los cuales los recorridos de entrega pasan periódicamente por todos los domicilios de entrega independiente de si en cada ciclo existe o no correo para entregar. Este tipo de diseños son aplicables también a los servicios de mensajería masivos como es el caso de la entrega de facturación de servicios públicos domiciliarios⁵⁰.

Para el caso de servicios de mensajería individualizados (no masivos) los diseños de ruta de entrega son dinámicos y responden a las necesidades específicas de cada ciclo de entrega según existan piezas postales para ser entregadas en uno u otro destino. En este caso, las rutas se limitan a los destinos para los cuales hay efectivamente piezas y no cubren todos los domicilios de una zona geográfica en cada ciclo. Este tipo de diseños de ruta demanda características de transporte distintas (por ejemplo entrega motorizada y con mayor capacidad de carga) a las presentes en las redes de correo (entrega a pie puerta por puerta).

5.1.2. Cadena de valor servicios postales de pago

Respecto a los servicios postales de pago, se tienen similitudes entre los procesos requeridos para la prestación de dichos servicios y los procesos comprendidos en la cadena de valor de los servicios de correo y mensajería descritos en el numeral anterior.

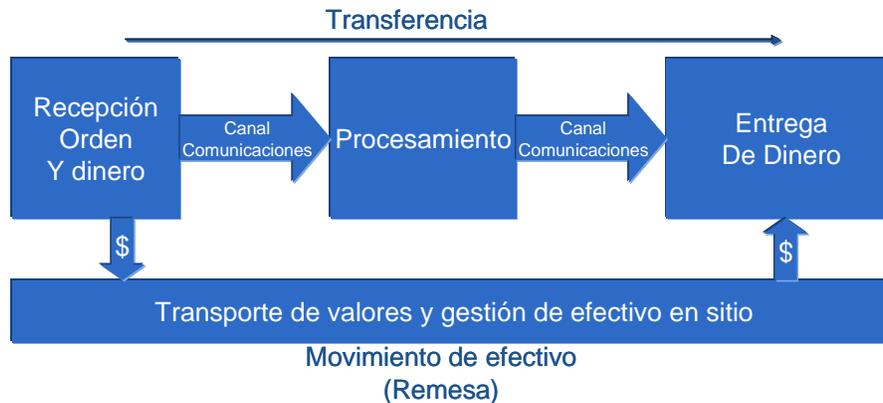
Para el caso de de los servicios financieros postales, se tienen los siguientes procesos:

- La recepción o admisión del giro mismo, compuesto por el dinero a girar y la información del mandato de pago.
- El procesamiento de la información y envío de la misma al punto de pago.
- La entrega física del dinero hecha la verificación correspondiente del mandato.

Estos procesos se soportan sobre una red de comunicación, bien sea física o electrónica, y sobre procesos de gestión y transporte de efectivo. Esta cadena de valor se muestra en el gráfico 6.

⁵⁰ La topología de ruta típica de estas redes de acceso en cuanto al proceso de entrega implica la búsqueda de un manejo eficiente del personal de entrega, de modo tal que en su jornada de trabajo pueda cubrir el mayor número de predios.

Gráfica 9: Elementos generales de la cadena de valor de los servicios postales de pago



Fuente: UPU, Sistemas de Administración e Ingeniería –SAI(2010).

Cabe resaltar que en el caso del procesamiento de los giros existe el concepto del *giro* mismo, que es el contrato de mandato de pago, la *transferencia*, que se refiere al envío de la información referente al mandato de pago hasta el punto de entrega y la *gestión de efectivo* en cada sitio y de ser necesario las remesas, que corresponden al transporte de valores, actividad que en el caso de Colombia debe ser realizada por empresas debidamente autorizadas para este efecto.

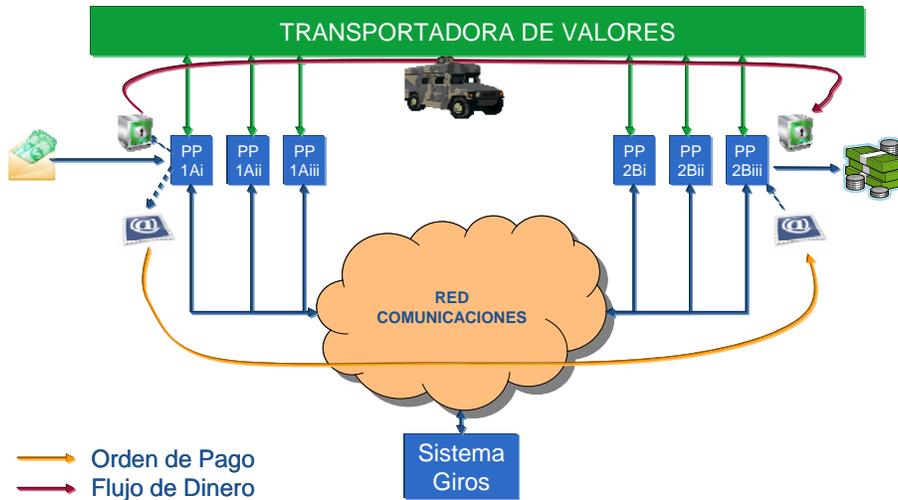
En cuanto a los procesos de recepción y entrega de los giros, se pueden presentar sinergias con las redes postales destinadas a servicios de correo y mensajería, dada la posibilidad de hacer uso de puntos de presencia comunes, aunque atendiendo a razones de seguridad, pueden existir también puntos de presencia especializados para el manejo exclusivo de giros.

En cuanto al envío de la información de pago que corresponde a la transferencia, la misma puede hacerse por medio físico a través de la red postal descrita en el numeral anterior, o a través de una red de comunicaciones electrónicas, en cualquier caso con las características de seguridad y verificación que le permitan al operador evitar fraudes.

La gestión de efectivo considera varios factores como **i)** la posibilidad de utilizar el dinero recibido en un giro saliente en un punto de presencia para el pago de giros en el mismo punto, **ii)** la posibilidad de acceso a fuentes de efectivo mediante convenios con otras empresas⁵¹, y **iii)** la necesidad de cubrir los faltantes en un punto acudiendo a los servicios de empresas

transportadoras de valores. Así mismo, existe la necesidad de implementar sistemas de información especializados para este tipo de servicios, los cuales permitan tanto el procesamiento y control de los mandatos relacionados con cada giro, como el registro de operaciones y la implementación de los procesos de auditoría de los giros mismos que provengan de las necesidades de control que obligue la legislación pertinente en la materia⁵² y de las políticas de control de cada empresa.

Gráfica 10: Flujo de información y dinero en los servicios de giros



Fuente: SPN, Sistemas de Administración e Ingeniería –SAI(2010.)

5.2. Características técnico-económicas de las redes postales en Colombia

La organización de la industria postal y de los operadores que la conforman requiere el desarrollo de un esquema de negocio cuya estructura de costos debe considerar la prestación de varios servicios⁵³. Esta estructura considera componentes tanto de costo fijo como de costo variable, lo cual lleva a que en la composición y peso específico de cada componente influya el diseño de la red del operador y su coherencia con el volumen de operación y tipo de productos que tramita.

Frente a la estructura de costos anteriormente caracterizada, resulta pertinente entonces analizar factores fundamentales de análisis de mercado, como es la existencia de potenciales economías de escala y las fallas de mercado que pudiesen presentarse

⁵¹ Ejemplo de ello son los convenios con cadenas de distribución en provincia que requieren llevar su efectivo hacia las capitales en sentido contrario a los giros que normalmente van desde las capitales hacia provincia.

⁵² Al respecto aplican temas como el registro de información del impositor del giro, control al lavado de activos, entre otros.

⁵³ Si bien existen operadores especializados solo en alguno de ellos.

Gráfica 11: Estructura básica de imputación de costos en servicios postales



Fuente SAI (2010)

5.2.1. Economías de escala

El desarrollo de redes postales implica el desarrollo de elementos de red con un alto componente de costos fijos –como es el caso de los centros de clasificación y los elementos de transporte- lo cual genera la necesidad de buscar unos volúmenes mínimos de operación.

Así mismo, en el caso de las redes de acceso, donde se presenta un fuerte componente de mano de obra en los procesos de entrega, dicha mano de obra responde también a una estructura de costos fijos⁵⁴. En virtud de lo anterior y a efectos de lograr costos eficientes, se requiere el trámite de altos volúmenes de piezas postales per cápita.

Resulta importante destacar que dentro de la ecuación de factores de producción, el mayor peso corresponde al insumo de mano de obra⁵⁵, la cual impacta los procesos de entrega que son los que responden por el mayor costo del servicio.

En consecuencia, la estructura de elevados costos fijos en diversos segmentos de la cadena de valor introduce la necesidad de que los operadores tramiten volúmenes elevados de piezas postales que permitan reducir en el tiempo el peso relativo de dicho segmento de costos fijos. En este

⁵⁴ En la medida en que una ruta determinada (y mas en mercados de correo y de mensajería masiva) requiere un personal fijo independiente del volumen de piezas procesadas –hasta cierto volumen/peso agregado por ruta-

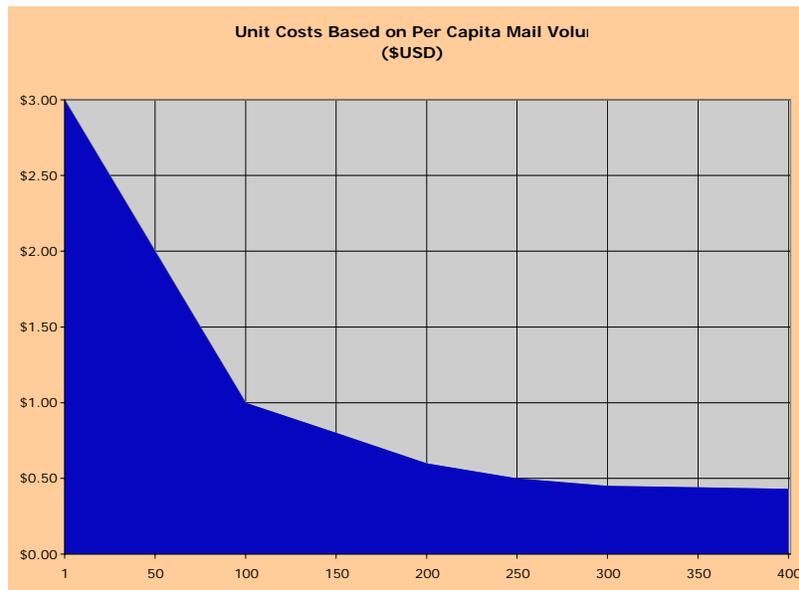
⁵⁵ En NERA (2004) se encuentra que en el caso europeo el costo promedio de mano de obra en operaciones postales corresponde a más del 60% de los costos de los operadores. Por su parte la media de amortización y depreciación como porcentaje de costos es inferior al 6% y en el caso extremo analizado en este estudio –Eslovaquia- de 9%.

sentido, en un mercado como el colombiano, la existencia de un número elevado de actores se traduce en el hecho de que ninguno de los actores alcance economías de escala de significancia, forzando a que los niveles de precios sean, en últimas, elevados.

De lo anterior y a efectos de lograr reducciones en los niveles de precios, se identifica la necesidad de buscar economías de escala en las operaciones postales ya sea mediante la consolidación de las operaciones más eficientes, de tal suerte que las mismas puedan ganar cuota de participación en el mercado o a través del incremento del consumo per cápita de piezas postales por parte de los usuarios.

Si bien a la fecha no se cuenta con información suficiente que permita analizar las dimensiones de las eventuales economías de escala en la prestación de los servicios postales en Colombia, resulta interesante observar referentes internacionales. En este sentido, estudios realizados en la Unión Europea⁵⁶ respecto al comportamiento de costos unitarios por pieza procesada en función del consumo per cápita de servicios postales, evidencian que los mismos se reducen significativamente a partir de los 100 envíos per cápita al año⁵⁷, encontrando deseconomías de escala importantes por debajo de dicho umbral, tal como se presenta en la siguiente ilustración.

Gráfica 12: Costos de envío por pieza postal en función de envíos anuales per capita para países desarrollados



Fuente: Cohen (2005)

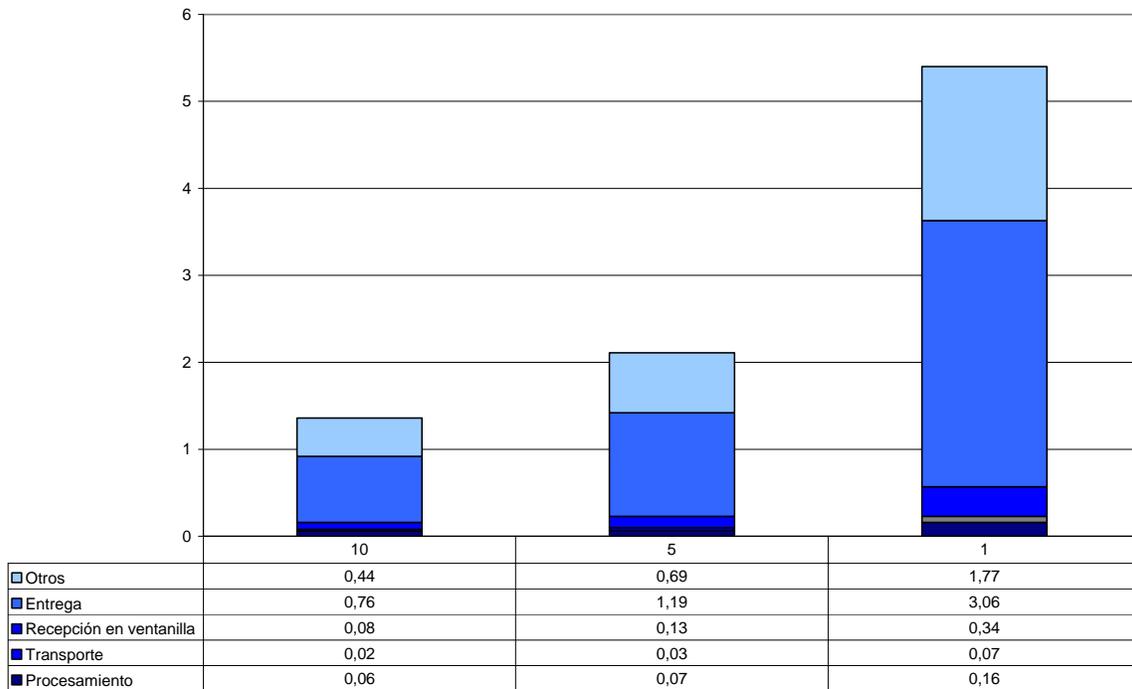
⁵⁶ Ver NERA (2004) y Cohen.

⁵⁷ Según estudios de Cohen

En complemento y de acuerdo al trabajo de NERA (2004), se encuentra que el principal factor que explica las economías de escala se refieren al proceso de entrega –intensivo en mano de obra- y en una menor medida al nivel de automatización de los centros de clasificación.

Ahora bien, teniendo en cuenta la característica de bajo consumo de servicios postales en el mercado Colombiano, también resulta pertinente analizar referentes internacionales referidos a envíos en mercados con muy bajo consumo. En dichos escenarios, el costo puede superar los 5 dólares por pieza para consumos inferiores a una pieza per capita anual⁵⁸. Lo anterior obedece a que un gran componente del costo es la red de entrega, la cual cubre un área geográfica determinada con un alto costo fijo y que solo es rentable con volúmenes mínimos de operación⁵⁹.

Gráfica 13: Costos por pieza postal en mercados de muy bajo consumo estimados para la UE (10, 5 y 1 pieza anual per cápita)



Fuente: Banco Mundial

⁵⁸ Si bien estos costos son referencia para mercados desarrollados, la tendencia es la misma para países en vías de desarrollo.

⁵⁹ Si bien en la entrega no hay grandes inversiones de capital que generen un alto CAPEX, si existe un OPEX alto y relativamente fijo representado en los costos de mano de obra de quienes deben cubrir las rutas de entrega independientemente del volumen de piezas postales que se entreguen en cada ciclo de ruta de la red. Este alto componente

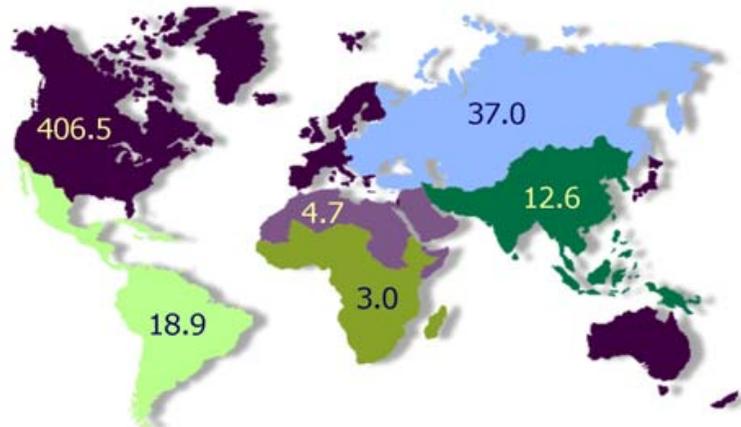
Se encuentra entonces en la evidencia de estudios de costos realizados previamente y en las funciones de costo que se han desarrollado, que en una operación postal los costos dependen en gran medida del volumen de tráfico de piezas postales que se pueda tramitar por la red, lo cual es función del consumo de piezas postales per cápita de la población cubierta por dichas redes.

Así, una operación postal que busque su eficiencia en costos ha de propender por un nivel de operación mínimo. Para el caso de Colombia donde confluyen una alta fragmentación del mercado y un consumo global bajo –como se verá más adelante-, se tendrá como reto la búsqueda de un equilibrio entre un adecuado nivel de competencia y un proceso de consolidación de mercado en búsqueda de dichas economías de escala.

Como consecuencia de lo anterior, en los mercados de bajo consumo, pero altamente fragmentados, como en el caso colombiano, si bien se puede mantener un alto nivel de competencia, se generan también deseconomías en la operación de las redes, con lo cual, los niveles de precio promedio del mercado pueden ser elevados con respecto a mercados con menor competencia y mayor volumen.

A manera de referencia, cabe destacar que en los países desarrollados de Norteamérica, Europa, Japón y Australia el consumo medio per cápita llega a las 406 piezas, mientras en la zona de Latinoamérica el mismo se reduce a menos de 19 piezas anuales per cápita, imponiendo una estructura de mercado compleja frente al equilibrio entre competencia y eficiencia de costos.

Gráfica 14: Piezas postales anuales per capita promedio por región



Fuente: UPU (2005)

representa, como se vio en NERA (2004) y como se explica para mercados de bajo volumen en los estudios del Banco mundial una alta proporción de los costos totales de prestación del servicio.

5.2.2. La falla típica de mercado a nivel internacional y el caso de Colombia

La falla típica de mercado a nivel internacional se encuentra representada en la existencia de un operador de correo dominante, con grandes economías de escala, que le permiten reducir costos de manera significativa, especialmente en los procesos de clasificación, transporte y entrega. Los operadores que no disfruten de estas economías de escala, debido a los bajos volúmenes admitidos, deben resignarse a operar en nichos y segmentos reducidos del mercado.

En contraste, tal como se verá mas adelante, en mercados postales con bajo consumo de servicios y altamente fragmentados, como el que caracteriza al caso de Colombia, el problema regulatorio no es el de regular a un operador dominante, si no el de propender por el equilibrio entre una estructura con un mayor nivel de competencia respecto del caso típico mundial, y la búsqueda de economías de escala suficientes para lograr mejores niveles de precios –más bajos- para los usuarios.

6. Definición de mercados relevantes

6.1 Introducción

El concepto de mercado relevante se refiere al conjunto de bienes o servicios que son considerados como sustitutos o intercambiables por parte del consumidor⁶⁰. Este concepto se acota (i) respecto de un grupo de productos que satisfacen una misma necesidad y que, por lo tanto, hacen parte de un mismo mercado relevante y, de otro lado, (ii) respecto de un área geográfica dentro de cuya extensión tiene lugar el desarrollo de las actividades de un mercado relevante determinado, objeto de análisis.

El análisis de sustituibilidad tiene así mismo dos dimensiones: (i) sustitución desde la óptica de las características del bien o servicio en cuanto a su uso o satisfacción de una necesidad y (ii) sustitución respecto de la existencia de precios más o menos homogéneos entre dichos bienes o servicios.

Esta definición plantea el problema de la realización práctica de un análisis de un mercado en particular, el cual se materializa principalmente en cuanto a la disponibilidad o no de información suficientemente desagregada para la realización de dicho análisis.

Así mismo, la evaluación de un mercado plantea la necesidad de: (i) una evaluación estructural e histórica que permita realizar un análisis de información y experiencia histórica observadas y de las expectativas relacionadas con los posibles desarrollos futuros, y (ii) una evaluación prospectiva del mercado que permita responder a preguntas como: ¿es el mercado potencialmente competitivo dentro de un escenario de tiempo razonable?, ¿es la ausencia de competencia durable en el tiempo?, ¿cambios tecnológicos previsible sobre un horizonte de tiempo harán los mercados más competitivos?.

Estas dos dimensiones (evaluación histórica y prospectiva) implican un grado adicional de disponibilidad de información en cuanto a la existencia de series de información que permitan establecer tendencias en la evolución de las variables significativas, y un análisis cualitativo respecto de tendencias globales en un mercado determinado.

⁶⁰ La Comisión Europea. "Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law". OJ C 372, septiembre 12 de 1997, p. 2

Existen variables objetivas que determinan productos postales diferenciales. Dentro de ellas se destacan el ámbito geográfico considerando el origen y destino de la pieza postal, la forma de imposición (masiva o individual) de las piezas postales y los atributos diferenciales de calidad en cuanto a tiempos de entrega y existencia de pruebas de entrega y posibilidad de seguimiento que determinan la diferencia –desde la definición legal misma- entre el correo y la mensajería expresa.

Así mismo, para el análisis de segmentos de mercado existe la limitante del nivel de desagregación de la información disponible, razón por la cual se puede realizar una clasificación de segmentos respecto de las variables descritas, en la medida en que exista información suficiente para diferenciar dichos segmentos como un universo de análisis específico.

En cuanto a los servicios financieros postales, se encuentra que el mercado de giros no está muy desarrollado y la información disponible se refiere al cubrimiento agregado nacional de las redes de los operadores hoy amparados por SPN, siendo ésta una limitante para el análisis correspondiente. En el análisis regulatorio internacional relevante, este tipo de mercados emergentes no es objeto de regulación, buscando a través de ello permitir su evolución y desarrollo plenos⁶¹.

Así, conforme a la descripción de variables relevante y la información con que se cuenta, se realiza un análisis de segmentos de mercado al nivel de detalle que permite la muestra de mercado descrita. Dicho análisis se presenta a continuación.

A continuación se analizan los mercados relevantes conforme a las variables de mercado más importantes y a la información disponible de mercado. Para este efecto, se llevará primero el análisis desde la perspectiva del mercado de productos, para después llevar el análisis de competencia al de los mercados geográficos, analizando en cada una de dichas etapas la existencia de barreras significativas a la entrada.

6.2 Información disponible

Para realizar el análisis de Mercados Relevantes se contó con información de ingresos y envíos de una muestra significativa de operadores con información desagregada para los ámbitos urbano,

⁶¹ European Union. “Commission staff working document. Explanatory note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services”. Bruselas 13 de noviembre de 2007.

nacional e internacional⁶². Así mismo, se separó la información relacionada con envíos masivos. Lo anterior para el caso de mensajería expresa.

En el caso de servicio de correo se contó con información agregada de envíos urbanos y nacionales. Adicionalmente, a partir de encuestas realizadas por la CRC en desarrollo del presente proyecto, se obtuvo información parcial respecto de algunos operadores sobre los que se analizan comportamientos cualitativos⁶³.

El estudio no pudo contar con información urbana por mercados geográficos, y por lo tanto, no fue posible analizar mercados geográficos específicos bajo una metodología cuantitativa. De esta manera, el análisis realizado corresponde al mercado nacional visto de manera global. Cabe resaltar que en la medida en que a futuro se obtenga información por mercado geográfico será posible realizar análisis detallados particulares mucho más profundos.

6.3 Consideraciones sobre el mercado informal

Adicionalmente, no se puede desconocer en la definición de mercados relevantes de servicios postales en Colombia una realidad latente tanto en nuestro país como en la región; el mercado informal. Este componente tiene mayor incidencia en el mercado masivo urbano donde los grandes impositores de correo buscan reducciones continuas de costo⁶⁴.

También se observa, aunque en menor medida, que operadores de transporte de pasajeros son usados como medios alternativos de envío de paquetes. Estos operadores pueden manejar pequeños volúmenes con costos marginales muy bajos ya que los costos del servicio pueden ser atribuidos al objeto principal de la actividad comercial de estos agentes, como es el transporte de pasajeros.

Considerando lo anterior, se ha realizado una estimación global del mercado informal en Colombia para los años 2008-2010⁶⁵ con base en una estimación de demanda de servicios masivos que se presenta a continuación. Esta estimación apunta a establecer un orden de magnitud razonable de

⁶² Revisada la información entregada por los operadores y las bases de datos de reciente recolección se encontró que la más completa correspondía a la información de cantidades y facturación por segmento recolectada por el ministerio de las TIC para la consultoría referente al modelamiento del SPU elaborada por Econometría. Esta información se encuentra en el informe final de la fase I de diciembre de 2009. Sobre esta información se realizaron ajustes respecto del estimativo del mercado informal que se explican más adelante.

⁶³ Al no existir en este caso una muestra completa como la del estudio del SPU, no se pueden cuantificar comportamientos de manera agregada.

⁶⁴ Operadores de servicios públicos para envío de facturas, sector bancario con envío de extractos, etc.

⁶⁵ Tomando como base el año 2009 y suponiendo un volumen similar en el periodo citado.

lo que podría ser el mercado total de envíos masivos, cuya diferencia no atendida por los operadores formales se supone atendida por operadores informales.

Tabla 1: Estimación de mercado masivo anual - 2008

	Millones de envíos anuales
Bancos	60
Moviles	72
SPD	384
Impresos y Revistas	24
Publicidad	288
Gobierno	40
Total Masivo Estimado	868

Fuente: Cálculos SAI

Los supuestos de esta estimación son los siguientes.

- Se estiman 5 millones de clientes del sistema financiero que reciben al menos un extracto mensual⁶⁶ (Bancos).
- Se estima un promedio de 6 millones de suscriptores de servicios móviles en las modalidades de pospago que reciben una factura mensual (Móviles).
- Se estiman 8 millones de hogares y empresas (Predios) que reciben factura mensual por al menos 4 servicios⁶⁷ públicos domiciliarios y otros enfocados a predios (SPD).
- Se asigna un volumen mensual de publicaciones periódicas de todo tipo de 2 millones mensuales.
- Se asigna un volumen de 4 piezas de publicidad directa mensual que recibe cada habitante con capacidad de pago (se toma como referencia para esto el universo de suscriptores móviles que reciben factura)
- Se estima una comunicación por habitante al año de entidades de gobierno.

⁶⁶ Esta estimación es conservadora considerando que al cierre de 2009 existían más de 7 millones de tarjetas crédito y 15 millones de tarjetas débito (Extracto trimestral) que suelen asociarse a la existencia de cuentas de ahorro.

⁶⁷ Energía eléctrica, Acueducto y alcantarillado, Aseo (Se suele incluir en otro servicio), Telefonía (En una porción de predios), Televisión por suscripción (3 millones de hogares). Se toma un promedio de 4 facturas mensuales por predio/hogar

- Conforme a los datos recibidos de la encuesta realizada por parte de la CRC con grandes impositores, no se encuentra un uso importante de envío de factura electrónica, por lo que no se realizan ajustes al respecto.

De este proceso se encuentra una cifra de envíos masivos de 868 millones al año, a los cuales, al restar lo correspondiente a operadores formales (datos que se describen más adelante), se encuentra que una porción significativa de los envíos se explicarían por operadores sin licencia (informales). La participación de estos operadores en este mercado correspondería a 470 millones de envíos al año.

Para el caso de envíos interurbanos se estimó un uso promedio de 8 millones de envíos de paquetes al año por medios alternos distintos a operadores formales⁶⁸.

Respecto de las tarifas aplicables al mercado informal, se estimó para envíos masivos como un 80% de la tarifa media de operadores formales en este segmento (\$175 por envío)⁶⁹, y como un 70% para el caso de envíos individuales urbanos o nacionales (\$2.363).

6.4 Caracterización del mercado global de servicios de correo y mensajería expresa

La estimación del mercado global de envíos de piezas postales, considerando los estimativos de envíos de operadores informales que se calcularon para el año 2008, se ubica en los 575 mil millones de pesos⁷⁰.

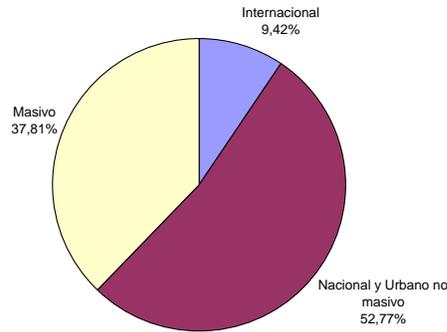
En este mercado global, el segmento de envíos de piezas individuales (envíos no masivos) a nivel nacional y urbano responde por el 52,77%, seguido por el segmento de envíos masivos con un 37,81% y la porción restante de mercado corresponde a los servicios de envíos internacionales. La distribución se muestra en la siguiente gráfica.

⁶⁸ Si bien no existen fuentes de información directas, se tomó como referencia aproximada un envío informal por hogar al año de objetos por métodos alternativos como el uso de taxis o empresas transportadoras inter urbanas.

⁶⁹ En la muestra de información de grandes consumidores se encuentran rangos amplios de tarifas. En operadores significativos se encuentran rangos de valores promedio por envío cercanos a esta tarifa estimada .

⁷⁰ La cifra presentada en el análisis de participación de SPN corresponde a los estimativos 2008 realizados por Econometría que difieren ligeramente de los realizados en la consultoría de SAI (2010) respecto de cantidades y tarifas del mercado informal que afectan el valor total de mercado agregado estimado.

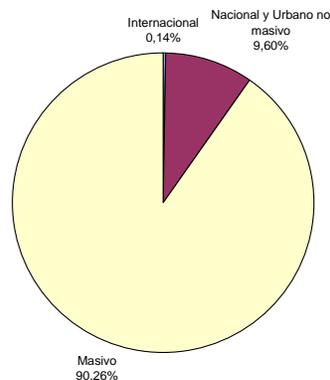
Gráfica 15: Mercado global en términos de ingresos considerando mercado informal estimado - 2008



Fuente: Basado en MinTIC, Econometría y estimaciones de SAI

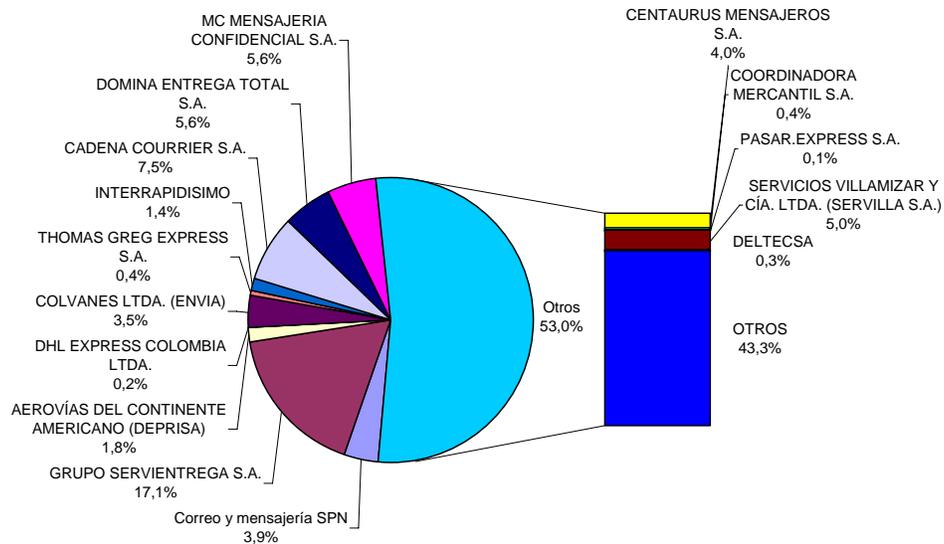
En términos de envíos se estima que el mercado asciende a 961 millones anuales. En este caso se presenta una mayor proporción de envíos masivos los cuales llegan a algo más del 90% de las piezas procesadas. Lo anterior indica que en el mercado masivo se manejan tarifas promedio por pieza bajas producto de los descuentos por volumen característicos de este tipo de entregas. Los envíos nacionales y urbanos individuales (no masivos) responden por un 9,6% de los envíos, siendo un segmento con tarifa media mucho mayor a la aplicada a envíos masivos. Los envíos internacionales responden por menos del 1% de envíos, lo cual sugiere productos de mucho más valor y con precios superiores.

Gráfica 16: Mercado global en términos de envíos considerando mercado informal estimado - 2008



Fuente: Cálculos basados en MinTIC, Econometría y estimaciones de SAI

Gráfica 18: Mercado formal agregado Correo y Mensajería en envíos - 2008



Fuente: Cálculos de SAI basados en Econometría y MinTIC

Si se considera solo el universo de operadores formales, se encuentran operaciones específicas que empiezan a tener participaciones de mercado significativas de al menos dos dígitos, como es el caso del grupo Servientrega, que es el operador que más piezas cursa dentro del conjunto global de mercado. Esta visión del mercado se presenta en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

6.5. Definición de mercados relevantes por segmento

A efectos de realizar el análisis de segmentos de mercado identificados, se realizará a continuación una caracterización de los principales segmentos encontrados para el mercado relacionado con el envío de piezas postales. En este análisis se trabajan hipótesis tanto de concurrencia del correo y el mercado informal con el mercado de mensajería expresa, así como el análisis exclusivo de la mensajería expresa⁷¹.

⁷¹ Por no contar con información suficiente no se realiza un análisis cuantitativo considerando sustitutos de transporte.

6.5.1. Mercado de envíos urbanos e interurbanos

6.5.1.1. Productos/servicios que conforman el mercado

En el mercado urbano e interurbano no masivo confluyen una serie de productos que compiten por satisfacer las necesidades de los clientes. En primer lugar, se encuentra el *servicio de mensajería expresa individual* que prestan los operadores autorizados y registrados ante el Ministerio de TIC. Por su misma naturaleza, dicho servicio de *mensajería expresa individual* se constituye como el producto base del mercado y es sobre éste que la CRC actúa directamente.

En segundo lugar, existen los diferentes *productos del correo normal y certificado* que presta el operador postal oficial que podrían eventualmente competir directamente con los productos de la mensajería expresa, aunque con niveles de calidad y precios inferiores, pero que podrían ser una alternativa para el cliente al imponer un envío a nivel nacional. A este respecto, dada la limitada información con que se cuenta, el análisis se llevará a cabo CON y SIN la presencia de los productos de correo normal y certificado del operado oficial.

En tercer lugar, se encuentran los *productos que ofrecen las empresas de transporte terrestre y aéreo* que, aunque diferentes en cuanto a tiempos de entrega, calidad y medio de prestación del servicio, compiten por atender las mismas necesidades del cliente. ,

6.5.1.2. Alcance geográfico del mercado urbano e interurbano

A pesar de no contar con información regional de envíos e ingresos de los operadores, de la presencia de los operadores y de sus redes a nivel nacional se puede establecer que para los operadores más grandes del mercado, éstos cuentan con redes nacionales que se encuentran en abierta competencia y que compiten entre sí por satisfacer las necesidades de sus usuarios. SPN cuenta con una red de alcance nacional, con una cobertura de 1.262 puntos en el territorio nacional, atendiendo 1.304 municipios y con énfasis en las 30 ciudades más grandes del país.

De otro lado, SERVIENTREGA, cuenta también con una red nacional de 1.881 oficinas, cubriendo 896 municipios⁷², mientras que DEPRISA posee 589 oficinas en 123 municipios. COLVANES posee 693 puntos en el territorio nacional⁷³.

⁷² Recopilado de la información que se proceso de los puntos de presencia que despliega la página WEB de Servientrega. www.servientrega.com.co

En consecuencia, se tiene que para los mercados postales urbano y nacional, al menos cuatro operadores confluyen con redes en los principales municipios colombianos, con alternativas competitivas de servicio, que como veremos más adelante, garantizan, presiones competitivas en el mercado. Ese mercado considerado de manera conjunta (no existe información discriminada de los dos mercados que lo componen) es de carácter nacional con una confluencia de actores bastante significativa y reducida presencia de barreras a la entrada.

6.5.1.3. Barreras de entrada en el mercado urbano e interurbano

Descontando las barreras legales (es necesario contar con una licencia para entrar al mercado, licencia que puede obtenerse fácilmente ante el Ministerio), no existen barreras significativas a la entrada. De hecho, la presencia de operadores informales sobre todo a nivel urbano, es evidencia de que no existen barreras técnicas y/o estructurales de entrada. Los costos de entrada son relativamente bajos y la posibilidad de que un operador suba sus precios se ve abiertamente compensada, bien sea con la entrada de nuevos actores al mercado o mediante el interés de los actores existentes de disputar el eventual mercado del operador entrante a través de precios menores, buscando una mayor participación de mercado y de las consecuentes ganancias en economías de escala.

6.5.1.4. Competidores en el mercado nacional y urbano

Existe un volumen significativo de operadores en el mercado de envíos urbanos e interurbanos. A pesar de la existencia de 4 o 5 operadores que toman cerca del 50% del mercado, se tiene que existen fuerzas competitivas entre ellos y presión de corto plazo por no elevar precios, en búsqueda de economías de escala y de no perder participación de mercado. En efecto, los principales actores (Servientrega, Deprisa, Colvanes, Thomas Gregg e Interrapidísimo) vienen aumentando su participación a costa de la reducción del volumen en los envíos que tramita SPN en el mercado.

Bajo esta perspectiva de análisis resulta claro que existen presiones competitivas entre los operadores del mercado que se analiza (envíos urbanos e interurbanos), las cuales permiten calificarlo como un mercado que exhibe importantes fuerzas de competencia, inducidas por las facilidades de entrada, el relativo elevado número de operadores, la presión competitiva que se ejerce, especialmente a nivel urbano y regional por parte de los operadores formales más pequeños y de los operadores informales así como de otros sectores (como los perteneciente al sector de

⁷³ Información remitida por las dos empresas a la CRC en encuesta enviada a los operadores de la industria recientemente.

transporte tanto terrestre como aéreo). Todos estos operadores ofrecen servicios que se constituyen como alternativas para los usuarios.

6.5.2. Mercado de servicios de envíos masivos

6.5.2.1. Productos/servicios que conforman el mercado

Este mercado está conformado por los *servicios de mensajería expresa masiva* que prestan los diferentes operadores tanto de operación local, como aquellos que cuentan con redes nacionales.

En la prestación de servicios masivos, podría considerarse como candidatos a hacer parte de este mercado los servicios de correo masivo que presta el operador oficial. Nuevamente, la carencia de información limita la posibilidad de análisis de la presión competitiva que pueda ejercer el operador oficial sobre el mercado. El análisis, como fue el caso del mercado urbano e interurbano, se llevará a cabo también CON y SIN la presencia de los productos del operador oficial.

El otro grupo de operadores que ofrecen servicios masivos al sector corporativo a nivel urbano son aquellos sin licencia que compiten fuertemente con los restantes operadores legales en este segmento del mercado, competencia que se da, en base a descuentos en precios.

6.5.2.2. Alcance geográfico del mercado de servicios de envíos masivos

Por su misma naturaleza, el mercado masivo es básicamente un mercado de alcance urbano. Existen sub-segmentos del mercado con alcance nacional, pero son ellos bastante reducidos. Los operadores del mercado masivo son básicamente locales, compitiendo intensamente con los operadores nacionales que se encuentra integrados verticalmente.

6.5.2.3. Barreras de entrada al mercado de servicios de envíos masivos

Tal como se discutió en el caso del segmento de mercado urbano-interurbano, a excepción de las barreras legales no existen barreras significativas a la entrada en el segmento de mercado de envíos masivos. Nuevamente, la presencia de operadores informales, especialmente en los mercados urbanos, es evidencia de que no existen barreras técnicas y/o estructurales de entrada de significancia.

6.5.2.4. Competidores en el mercado de servicios de envíos masivos

Existe una gran variedad de operadores en el segmento de envíos masivos. En primer lugar, se encuentran los grandes operadores nacionales, que integran en su operación los diferentes

segmentos del mercado. Allí operan SPN, Servientrega, Deprisa, y COLVANES. Deprisa y Servientrega compiten palmo a palmo por este mercado. Para las empresas, el mercado masivo a pesar de generar márgenes muy bajos, les permite optimizar su red de transporte y de clasificación.

De otro lado, existe un elevado grupo de operadores pequeños de operación local en las principales ciudades del país, que compiten por satisfacer eficientemente, en términos de precio y calidad, las necesidades de los clientes corporativos.

6.5.3. Mercados de envíos internacionales

6.5.3.1. Productos/servicios que conforman el mercado

Los servicios que hacen parte de este mercado son, en primer lugar, los de los operadores mismos de mensajería expresa, concentrados en pocos operadores que cuentan con corresponsales con redes internacionales que les permitan prestar el servicio eficientemente fuera del territorio nacional.

De otro lado, sin poder confirmar empíricamente que sea él un servicio de este mercado relevante, se encuentran los productos de correo internacional de SPN. Pese a esto, como se verá más adelante, el operador oficial ha perdido segmentos importantes del mercado internacional saliente y sobre el tráfico entrante, la participación de mercado es casi nula.

6.5.3.2. Alcance geográfico del mercado de envíos internacionales

Por las restricciones exigidas a nivel internacional, este segmento de mercado tiene un alcance nacional. A excepción de operadores de nicho que solo cubren ciertas rutas a nivel internacional, los actores de este segmento si detentan economías de escala relativamente altas y con volúmenes de tráfico de significancia

6.5.3.3. Barreras de entrada al mercado de envíos internacionales

Para entrar a este mercado se requiere contar con corresponsales internacionales que permitan, a través de sus redes mundiales, poder recibir y enviar correo a este nivel. Para este efecto, dichos corresponsales requieren de volúmenes apreciables de correo que justifiquen la operación, así como niveles de calidad y de rastreo elevados, con niveles de expoliación y pérdida de correo

supremamente rigurosos. Esas restricciones limitan la entrada de nuevos actores al mercado y se constituyen en limitantes a la competencia.

6.5.3.4. Competidores en el mercado de envíos internacionales

La cantidad de operadores en el mercado de envíos internacionales es considerablemente inferior a la mayoría de los demás mercados definidos previamente. Como primer punto diferencial, los operadores informales no tienen presencia en este mercado, posiblemente debido a mayores barreras de entrada que en los demás mercados postales. Esto implica también un mayor índice de concentración, medido tanto por envíos como por ingresos.

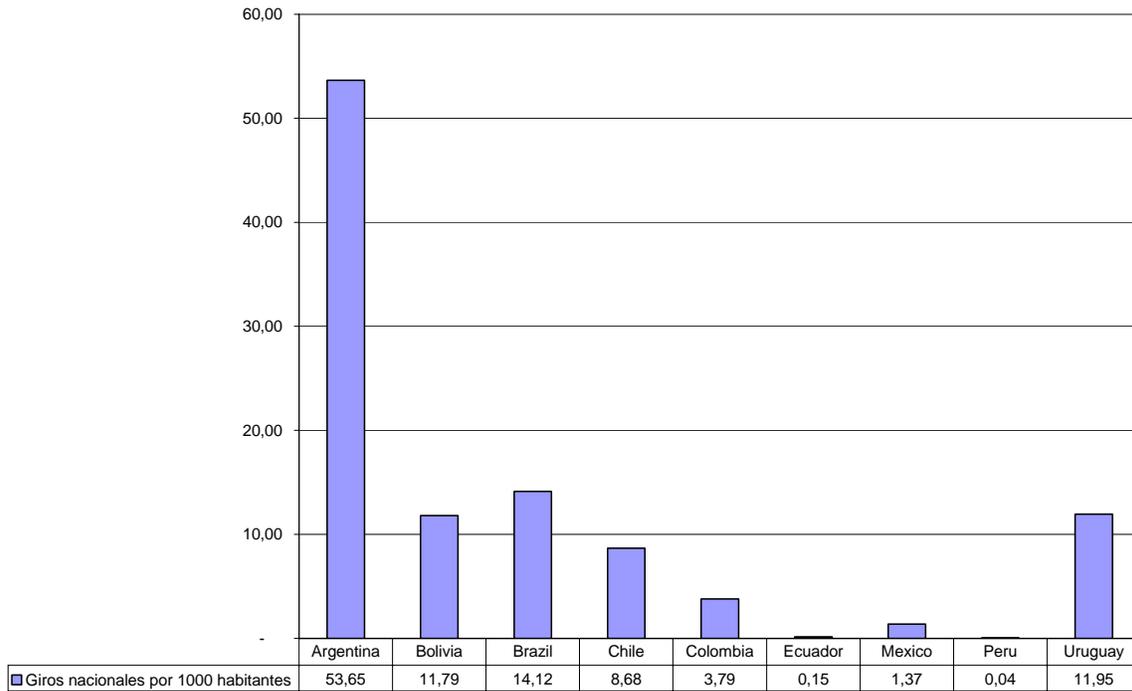
Dentro de los operadores más grandes se encuentran en este segmento DHL (mayor participación de mercado medida en ingresos) y Pasar Express (mayor participación de mercado medida en envíos), y los otros grandes operadores con presencia en los otros mercados como son SPN, Servientrega y Deprisa.

Resulta interesante observar que la participación de DHL a nivel de ingresos es considerablemente alta, superior al 40%, pero su participación en término de envíos, es relativamente más baja, siendo inferior al 10%, lo que denota una tarifa promedio *alta*. Por su parte, Pasar Express, con una participación alta a nivel de envíos (48%) tiene una participación considerablemente más baja a nivel de ingresos (cercana al 10%), lo que denota una tarifa promedio *baja*. Esto podría ser indicativo de subsegmentos de mercado al interior del mercado de envíos internacionales, pero no se cuenta con mayor información para identificarlos.

6.6. Caracterización del mercado de giros postales

En cuanto al uso de los giros postales, se observa que en el contexto latinoamericano el uso de los mismos es muy diverso, encontrando mercados con amplio desarrollo como Argentina, un uso medio como es el caso de Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, un uso medio bajo como es el caso de Colombia y un bajo uso per cápita como es el caso de México, Ecuador y Perú. Este bajo uso de los giros postales contrasta con un alto nivel de remesas desde el exterior que son tramitadas por otros agentes y por movimientos de pago nacionales tramitados por el sector financiero.

Gráfica 19: Giros per cápita en Latinoamérica en operadores de correos



Fuente: UPU (2007).

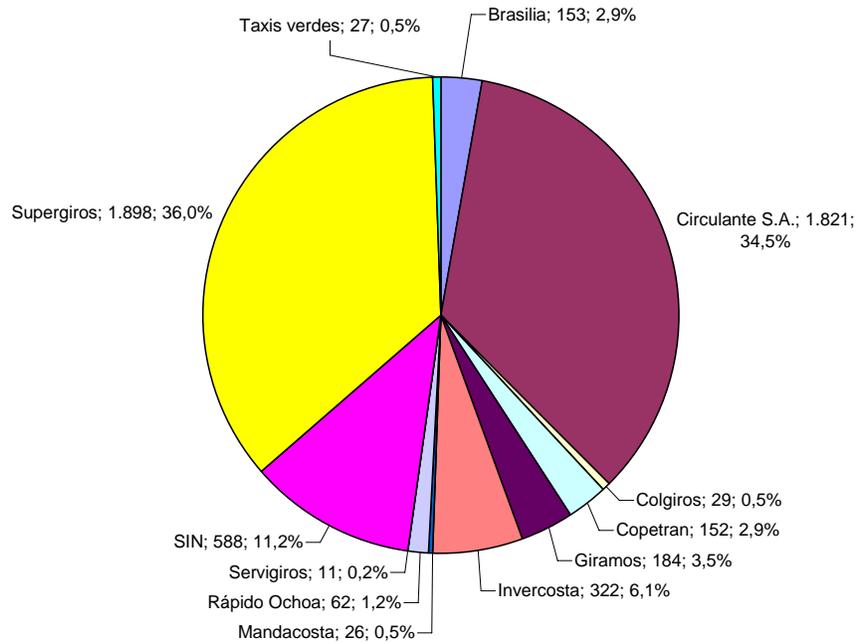
Ahora bien, en el mercado colombiano los giros han sido manejados exclusivamente por SPN conforme a la legislación previa a la Ley 1369 de 2009. No obstante con el nuevo marco legal el mercado de giros nacionales se abre a la competencia y se mantiene el monopolio de SPN solo en giros internacionales.

Debe destacarse que si bien el servicio de giros nacionales se maneja actualmente mediante convenios con operadores propietarios de red amparados en la autorización que tenía SPN, estos operadores es previsible que tomen una posición propia en el mercado sin necesidad de continuar amparados por SPN, acudiendo a la apertura legal prevista para este segmento en la Ley 1369 de 2009.

Para realizar un análisis de lo que sería un mercado con múltiples operadores actuando con autorización propia, se analiza entonces la información disponible respecto a los puntos de presencia que tienen los operadores actualmente amparados por SPN –como aproximación a su

participación de mercado⁷⁴-, donde hay participaciones significativas de dos de ellos y donde el número de puntos de presencia del mercado supera los 5.000.

Gráfica 20: Distribución oficinas pago giros de SPN



Fuente: SPN y SAI

Estos operadores actúan en competencia con operadores del sector financiero que tienen un cubrimiento nacional cercano a los 12.000 puntos⁷⁵. Así, en un mercado que permita el envío de dinero de un punto de la geografía nacional a otro encontraríamos a todos estos actores en competencia. Si bien en mercados geográficos particulares puede existir un solo operador, en el agregado nacional (nivel al cual se tiene información), existiría un número plural de actores tanto del sector postal como de sectores que son sustitutos de mercado.

En el caso de giros internacionales, la habilitación legal correspondería en exclusiva a SPN. En este segmento se encuentran habilitados tanto los bancos como las casas de cambio⁷⁶. No obstante, la explotación histórica de este segmento por parte de SPN ha sido baja y el desarrollo de sustitutos alto⁷⁷.

⁷⁴ Bajo el supuesto de una facturación homogénea por punto de presencia

⁷⁵ Bancos y corresponsales no bancarios

⁷⁶ 3 autorizadas con más de 50 oficinas en las principales ciudades.

⁷⁷ Se destaca el desarrollo del operador global de pagos MoneyGram en asocio en Colombia con Davivienda, Financiera Cambiamos y Macrofinanciera que le da un amplio cubrimiento del territorio, o la red de Western Union con asocio en

6.7. Análisis de sustitutos

En el mercado de servicios postales se encuentran múltiples sustitutos en cada una de las actividades y servicios principales considerados. A continuación se analizarán los sustitutos en cada caso para las tres grandes categorías de servicios definidas en la ley, y reclasificadas según las necesidades que cubren y se considerarán los factores de evolución de mercado más relevantes.

6.7.1. Servicios de correo y mensajería expresa como servicio de comunicación.

En cuanto a los servicios de correo, al ser éstos medios de comunicación –en el caso de la correspondencia-, debe considerarse el efecto del alto crecimiento y reducción de tarifas de los servicios de telecomunicaciones que se ha presentado en los últimos años.

Lo anterior le impone al correo tradicional una presión competitiva que lleva a un uso cada vez menor de las cartas como medio de comunicación informal entre individuos –no así para comunicaciones formales como es el caso de las facturas, notificaciones, etc.-.

En el caso de comunicaciones formales, con el desarrollo de aplicaciones de facturación electrónica, firma digital, y similares, poco a poco la comunicación formal migrará en mayor o menor porción a este tipo de medios de comunicación en detrimento del esquema de tramitación de dichas comunicaciones a través de redes del sector postal.

Así mismo, en la medida en que los atributos diferenciales de correo y mensajería no sean notorios, y exista una cercanía en precio, correo y mensajería actúan como sustitutos entre ellos.

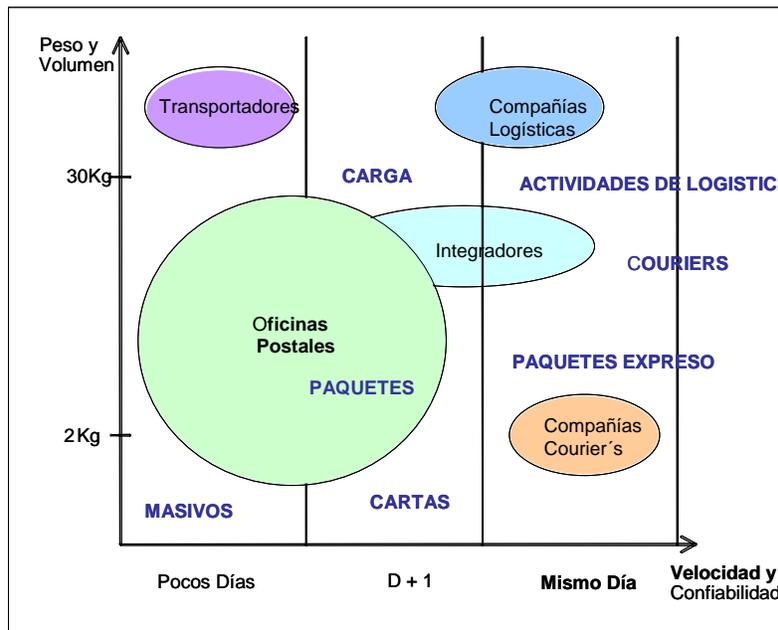
6.7.2. Servicios de correo y mensajería expresa como servicio de envío de objetos.

En este tipo de servicios, los operadores postales compiten con otros actores que provienen del mercado de servicios de transporte de carga. Lo anterior considerando que conforme a las definiciones contenidas en la ley del transporte, estos operadores estarían habilitados para transportar cualquier tipo de objeto por cualquier medio o modo independiente de su naturaleza.

Colombia con las empresas Giros y Finanzas (Compañía de financiamiento que se asocia a su vez con Banco BCSC) y Acciones y Valores.

Así, se presenta un mercado donde existe competencia entre el correo y los servicios de mensajería expresa en el envío de objetos dentro del rango de peso especificado para la mensajería (5Kgs). Existe también en los rangos de peso previstos para mensajería (5KGs), y en rangos de peso dentro de los límites de correo (30KGs), competidores provenientes del sector de transporte y logística. Esta situación se ilustra a continuación⁷⁸.

Gráfica 21: de servicios de transporte de objetos



Fuente: Ruozzi y Anderloni (2002): Modernización y privatización de sistemas postales en Europa.

Se destaca que en el sector de transporte en Colombia existen registradas en el Ministerio de Transporte 1.967 empresas que prestan servicios en la modalidad de carga, y 128 en la modalidad de transporte mixto –pasajeros y carga-⁷⁹. Todos estos operadores, actuando dentro del marco legal, tienen la infraestructura básica necesaria para ser considerados como sustitutos en los mercados geográficos locales y nacionales de los sistemas tradicionales de correo y/o mensajería expresa.

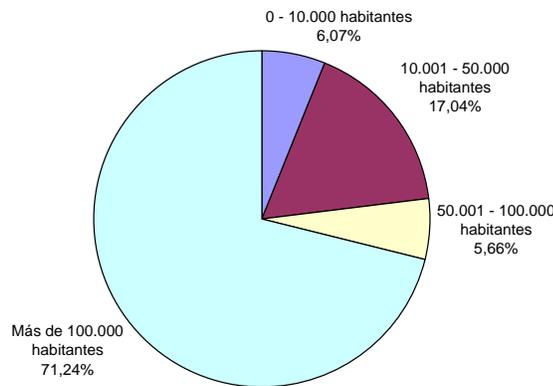
⁷⁸ Desde un análisis de mercado y de las definiciones de producto previstas en las leyes de transporte, estos servicios actúan como sustitutos de mercado de los servicios postales para el envío de objetos de un remitente a un destinatario.
⁷⁹ Consulta realizada en la página www.mintransporte.gov.co en el mes de marzo de 2010.

6.7.3. Servicios postales financieros

El tercer grupo a considerar es el de los servicios postales financieros –giros-, donde existe toda una industria bancaria establecida, y donde la ventaja diferencial del sector postal se encuentra en la medida en que aproveche la capilaridad de su red para poder tener presencia en sitios donde la red bancaria tradicional aún no llega. No obstante, el desarrollo paulatino del modelo de corresponsales no bancarios previsto en la normativa colombiana, así como iniciativas del Estado hacia una mayor bancarización de la población a través de sistemas móviles –SFM⁸⁰-, impone mayores presiones competitivas a medida que las redes del sector financiero cubren cada vez más las diversas zonas geográficas del país.

Para dar una idea del cubrimiento de los servicios financieros, cabe destacar que en enero de 2010 en Colombia existían 19 bancos y 7 cooperativas financieras que tenían vigentes 7´607.348 de tarjetas de crédito y 15´104.732 de tarjetas debito⁸¹. La red de bancos contaba al cierre de 2009 con 6.348 sucursales y 5.618 corresponsales no bancarios⁸² lo cual corresponde a 28,5 puntos de contacto financiero por cada 100.000 habitantes. Existen así mismo 3 casas de cambio autorizadas por la Superintendencia Financiera autorizadas para el manejo de giros desde y hacia el exterior.

Gráfica 22: Distribución de sucursales bancarias y corresponsales no bancarios por tipos de población según tamaño



Fuente: Banca de las oportunidades.

⁸⁰ Servicios Financieros Móviles

⁸¹ Superfinanciera consultado en www.superfinanciera.gov.co en marzo de 2010.

⁸² Fuente. Banca de las Oportunidades

7. Condiciones de competencia en los mercados relevantes identificados

7.1. Correo y mensajería expresa en el mismo mercado

Una vez definidos los mercados relevantes con base principalmente en características propias de cada uno de los segmentos evaluados, se procede a analizar las condiciones de competencia en cada uno de ellos.

Antes que nada, se debe notar que al desagregar el mercado en términos de envíos por cada uno de los segmentos para los que se cuenta con información de detalle, se obtiene la siguiente gráfica en la cual se muestran los pesos relativos del mercado informal en cada segmento, cobrando mayor relevancia en el segmento masivo y una menor en los segmentos nacionales no masivos.

Cabe destacar que en el caso del correo – servicio legalmente distinto a la mensajería-, este se analiza como parte del agregado total de servicios respecto de su ámbito geográfico y de la forma de imposición bajo la hipótesis de que existe algún grado de competencia con los servicios de mensajería expresa. Bajo esta óptica, el correo –que es prestado en exclusiva por SPN- mantiene participaciones notorias en los segmentos nacionales no masivos y algo menores en el tráfico internacional⁸³.

Realizado similar ejercicio respecto de los ingresos que aporta cada grupo en cada uno de los segmentos, la participación de los servicios de operadores informales es menos que proporcional; lo anterior es producto de una estimación de tarifa menor a la del promedio de operadores formales, previendo reducciones de costo, producto de la informalidad misma y de la presión competitiva en este segmento de grandes compradores⁸⁴.

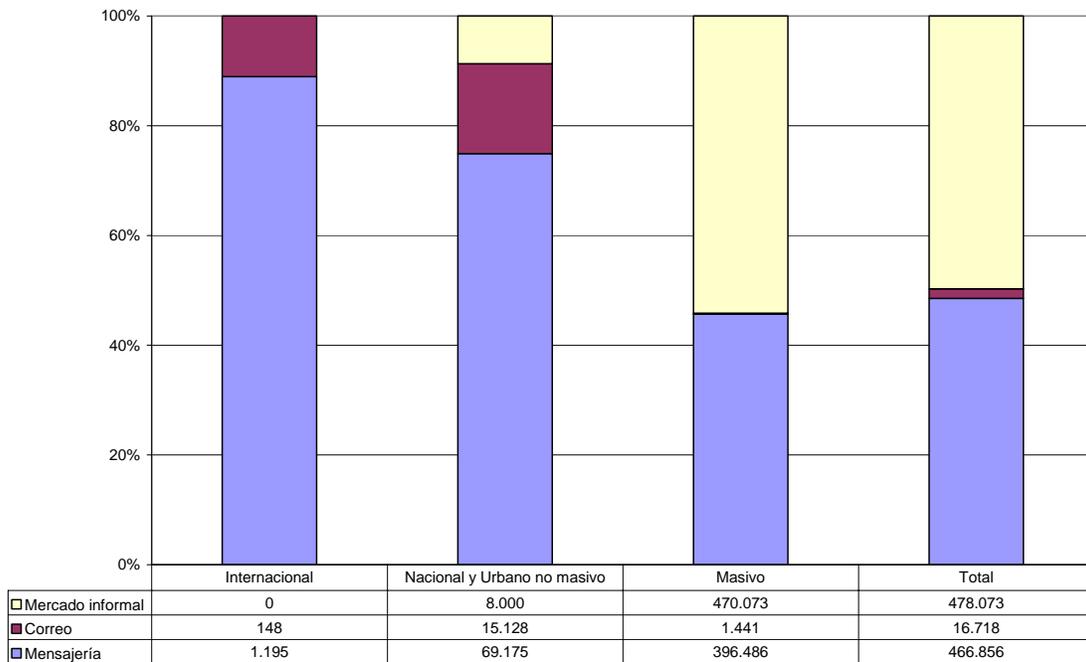
⁸³ Esta aproximación al mercado se realiza para poder determinar que porción del mercado corresponde al servicio de correo el cual –según se definan características técnicas más o menos diferenciales que generen así mismo diferencias más o menos grandes en tarifa – puede ser sustituido en mayor o menor medida por los servicios de mensajería expresa. Si bien legalmente son servicios diferenciados, en la práctica compiten en algunos segmentos. En efecto, en la muestra de grandes impositores de piezas postales masivas recibida por la CRC en algunos casos el operador que suministra el servicio es SPN con servicios de correo, en otras empresas de mensajería expresa y en otros empresarios informales. La mayor o menor sustitución dependerá también del grado de confianza que se tenga en el correo y del cabal cumplimiento de los atributos legales que se suponen deben existir en la mensajería expresa y por ende deberían generar precios diferenciales –cosa que no siempre sucede-. Comentario aparte se tiene para el tema de los sustitutos –principalmente en el envío de objetos a través de empresas de transporte- que entrarían también a competir en algunos segmentos. En el caso de correo se debe resaltar que tiene algunos segmentos de mercado relativamente protegidos como área de reserva –particularmente entidades del Estado-, si bien la ley prevé que en este grupo de clientes se puede suministrar así mismo servicios de mensajería expresa.

⁸⁴ Al respecto, tal como se explicó, se tomó una tarifa media inferior en un 20% a la de operadores formales. Para los ingresos se calculó con esta tarifa y las cantidades de envíos informales ya indicadas.

Es así como la participación en cuanto al número de envíos por parte de los operadores informales en el mercado masivo que superaba el 50% se reduce en ingresos por debajo del 40%.

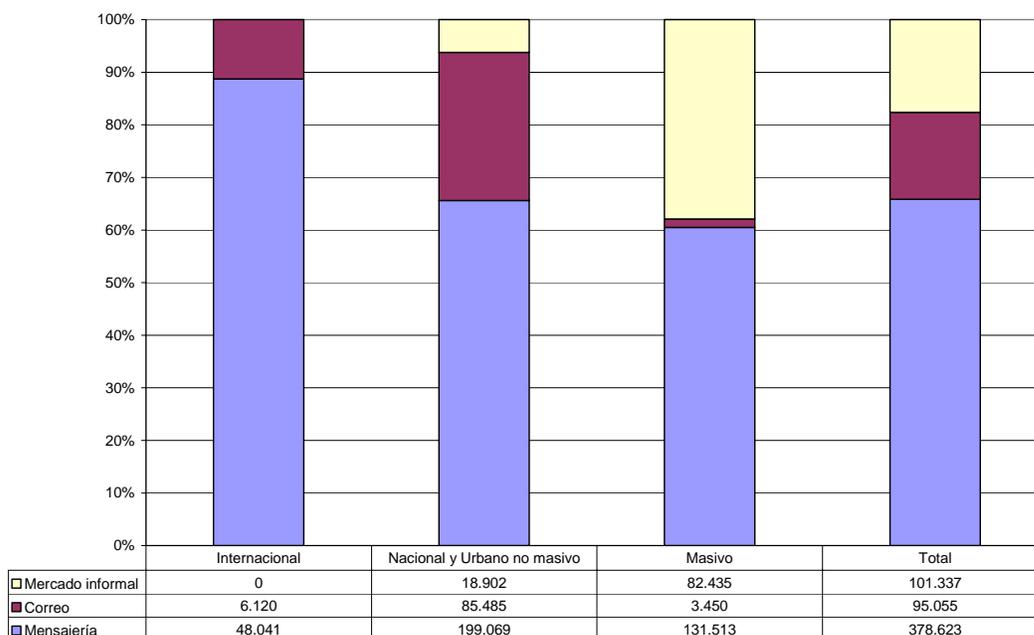
Así mismo, en el caso del servicio de correo nacional su participación en ingresos es más que proporcional respecto de los envíos, evidenciando que el correo mantiene una tarifa media superior a la tarifa media de la mensajería expresa para similares destinos.

Gráfica 23: Participaciones estimadas en envíos (miles) por segmentos agregados de operadores con licencia e informales – 2008



Fuente: MinTIC, Econometría, SSPD, EGM, cálculos y estimadores Sistemas, Administración e Ingeniería

Gráfica 24: Participaciones estimadas en ingresos (millones) por segmentos agregados de operadores con licencia e informales - 2008



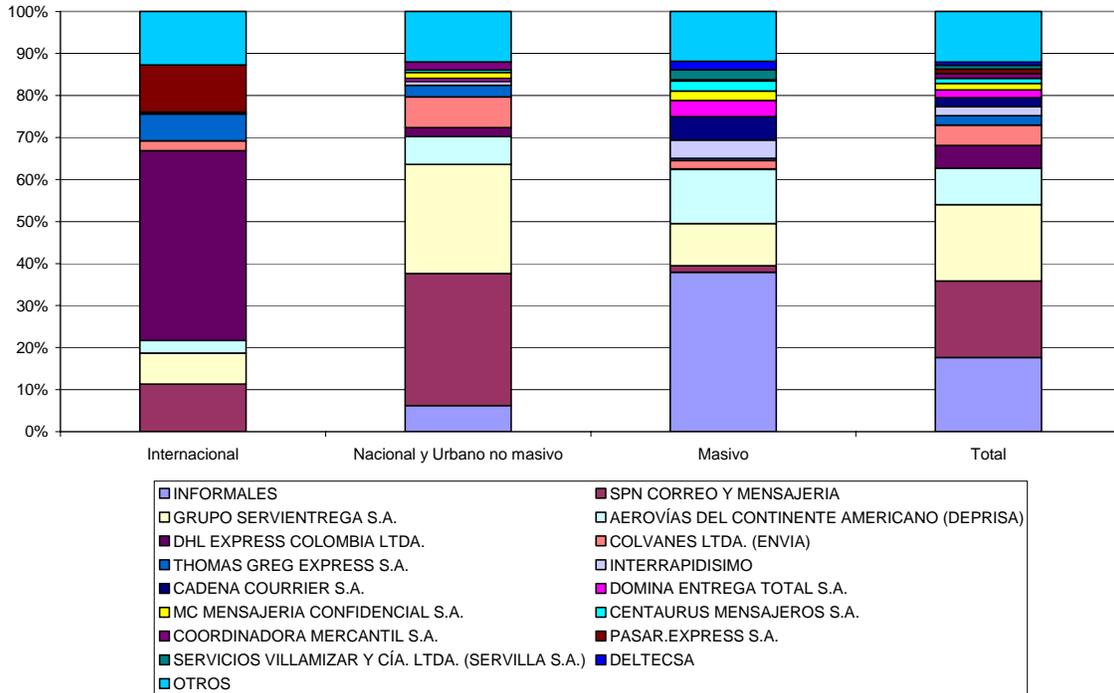
Fuente: MinTIC, Econometría, SSPD, EGM, cálculos y estimaciones de SAI

En términos de participación de los operadores en los diferentes segmentos, se encuentra que existen participaciones importantes en el mercado internacional (DHL, con cerca del 45%) y en los mercados nacionales (Servientrega y SPN), con participaciones menores de otros operadores.

En el mercado masivo no existe un operador significativamente mayor, no obstante cabe advertir que el análisis no ahonda por ausencia de información en los mercados urbanos particulares donde esta situación podría presentarse⁸⁵.

⁸⁵ En la información parcial de la encuesta de la CRC se detectaron empresas que se especializan en el mercado masivo y operan en un número limitado de ciudades (grandes capitales). Estas empresas en algunos casos integran su operación con otras que agregan valor tales como la impresión y alistamiento de las piezas postales (facturas, extractos, entre otras). Cabe destacar que en este caso existen también empresas importantes que actúan como operadores informales y que grandes consumidores citan como fuente para el envío de sus facturas o extractos.

Gráfica 25: Participaciones de operadores por segmento en el mercado global en términos de ingresos - 2008

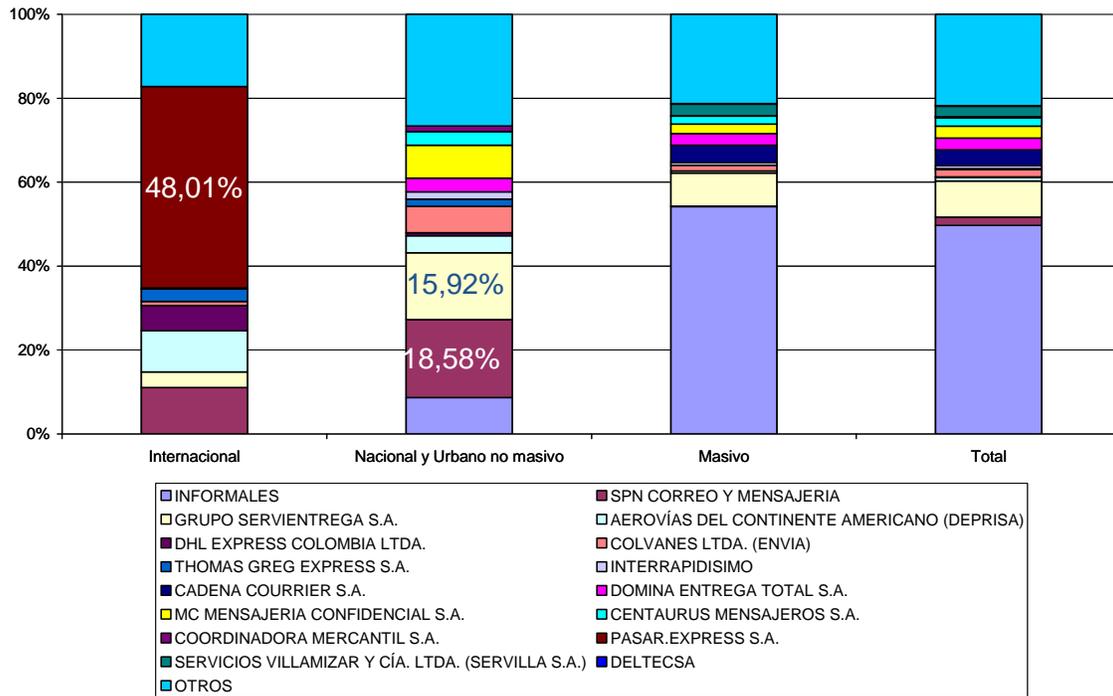


Fuente: SAI

En términos de envíos, sin embargo, la situación en el mercado internacional cambia, siendo el operador Pasar Express quien tramita el mayor número de envíos en el segmento internacional mientras que la participación de DHL se reduce significativamente, lo cual es indicador de su mayor tarifa media por pieza procesada y el tipo de segmento al cual atiende cada uno de estos dos operadores⁸⁶. Servientrega y SPN mantienen posiciones significativas pero menos que proporcionales en los servicios nacionales, lo cual indica un manejo de tarifa por encima de la media de estos mercados.

⁸⁶ Estas diferencias pueden ser producto de los destinos principales que maneja cada operador y del peso promedio de las piezas que procesa, los cuales generan costos y tarifas proporcionales.

Gráfica 26: Participaciones de operadores por segmento en el mercado global en términos de envíos - 2008



Fuente: SAI

7.2. Condiciones de competencia en el segmento de mensajería expresa exclusivamente

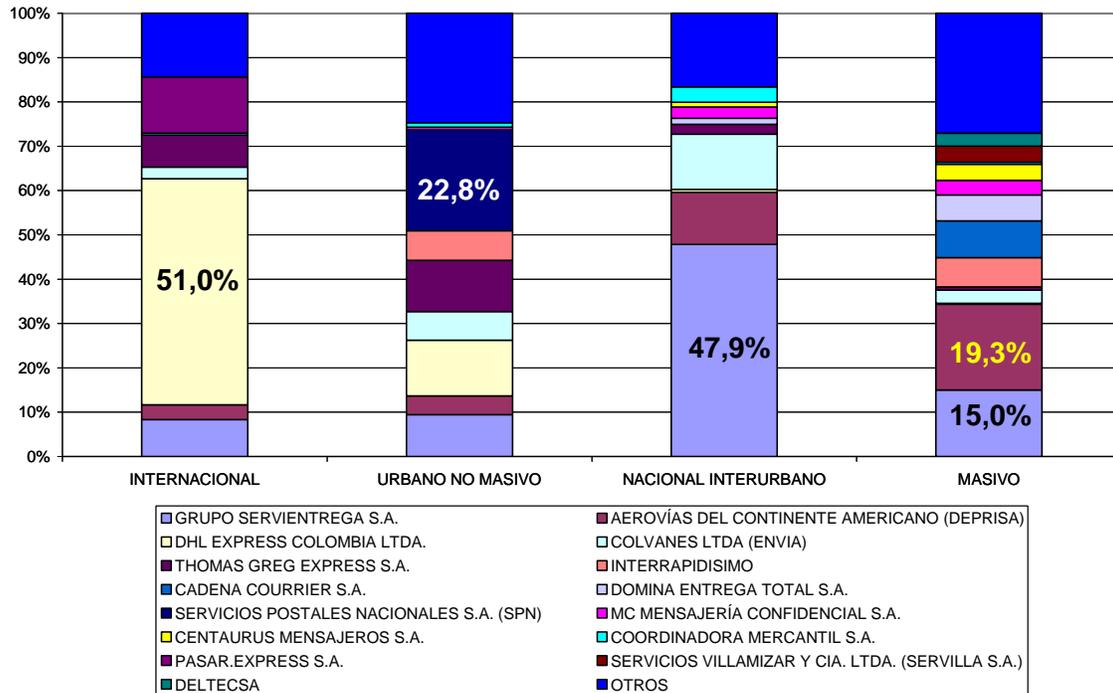
Bajo la hipótesis de la no concurrencia en el mercado de los servicios de correo y los servicios de mensajería expresa, es posible realizar un análisis del mercado formal de servicios de mensajería expresa con un mayor nivel de detalle – nuevamente, teniendo en cuenta la limitante de la reducida información disponible.

En este caso, es posible realizar una separación de segmentos de mercado nacional agregado en los segmentos de servicios no masivos urbano e interurbano. En este caso, en términos de ingresos se evidencia que en el mercado internacional continúa la posición significativa de DHL, sin embargo en los segmentos urbano no masivo la participación más importante es la de SPN⁸⁷ – reduciéndose la proporción del grupo Servientrega-, mientras que en el segmento interurbano el

⁸⁷ Considerando en este caso para SPN solo los servicios que reporta como mensajería expresa.

operador con mayor participación es Servientrega con cerca del 48% del mercado. Por su parte en el mercado masivo formal de mensajería expresa adquieren relevancia Deprisa y Servientrega⁸⁸.

Gráfica 27: Mercado de mensajería expresa por segmento en términos de ingresos - 2008

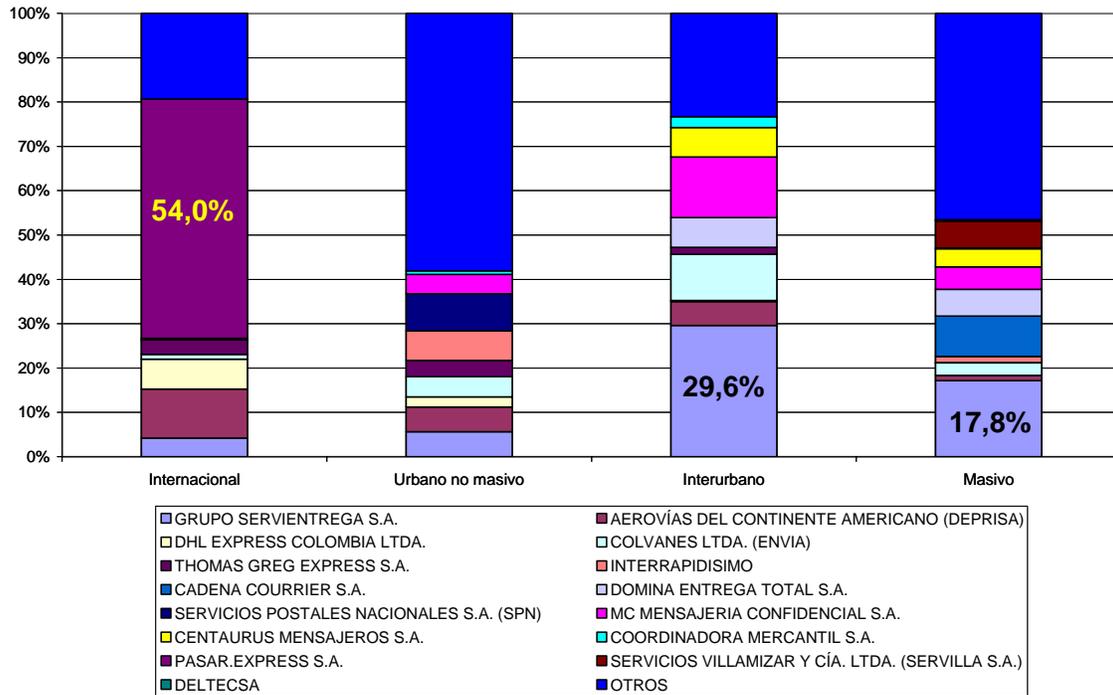


Fuente: Cálculos de SAI basados en MinTIC y Econometría

En términos de envíos, sin embargo, son significativos en el segmento internacional Pasar Express, en el segmento interurbano mantiene su lugar Servientrega con una participación menos que proporcional – con lo cual se infiere una tarifa por encima de la media- y en el segmento masivo se mantiene la posición de Servientrega. En el segmento urbano no existe un operador con una clara participación mayoritaria.

⁸⁸ Cabe destacar que en el mercado masivo se encuentran operadores que solo tienen presencia en algunas ciudades, por lo que a futuro sería importante profundizar en la información solicitada al mercado para realizar análisis de este segmento a nivel de las principales ciudades.

Gráfica 28: Mercado de mensajería expresa por segmento en términos de envíos - 2008



–Fuente: Cálculos de SAI basados en información del MinTIC y Econometría

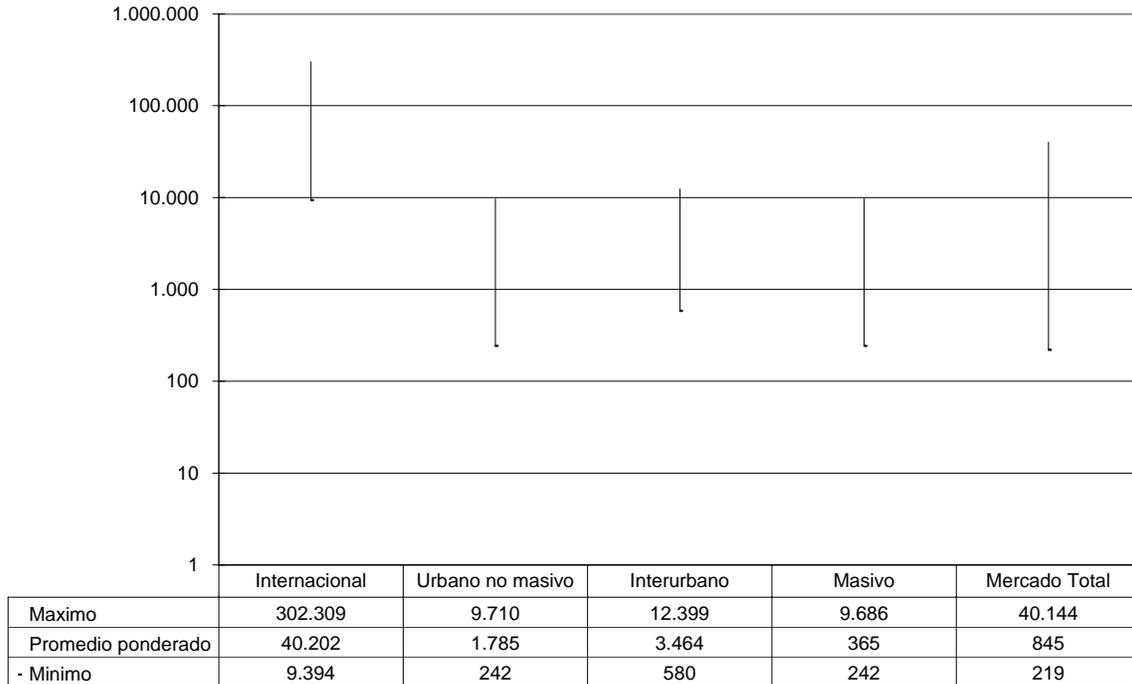
Analizando las tarifas implícitas de cada operador en cada segmento de mensajería expresa de operadores formales⁸⁹ se encuentran rangos amplios de más de diez veces el valor de la tarifa superior respecto a la inferior en todos los segmentos.

Este punto implica que no existe homogeneidad de precios en cada segmento; lo anterior indica que puede haber diferencias en el comportamiento de los diversos operadores frente al mercado, lo cual es un indicio de que pueden existir sub segmentaciones en los cuales los operadores que atienden cada uno de estos mercados pueden tener posiciones más fuertes⁹⁰. Otra posible explicación es la diversidad de oferta en cuanto a atributos de rapidez en entrega y en pesos promedio que maneja cada operador. No obstante lo anterior, no existe información de detalle para profundizar más en este análisis.

⁸⁹ En este análisis no se incluye información relativa al servicio de correo.

⁹⁰ En efecto, en la información entregada por algunos operadores se evidencia su concentración en nichos específicos de mercado –sin que se haya podido cuantificar el total de actores en un nicho completo- sea geográfico –mercado masivo- o en cuanto a pesos promedio diferenciales de las piezas que mueven operadores, e incluso especialización en un tipo específico de objeto postal –nuestras comerciales de un sector específico de la economía-.

Gráfica 29: Rangos de tarifas implícitas de los diversos operadores en segmentos de mensajería expresa - 2008



Fuente: Cálculos de SAI – Escala logarítmica

7.3. Análisis de concentración de mercado

7.3.1. Mensajería expresa y correo

Para realizar un análisis de concentración de mercado es importante no solo un análisis estático, si no un análisis dinámico y de evolución tanto de los índices de concentración como de las principales variables de mercado (precios, cantidades, índices de calidad).

Sin embargo, en el sector postal no existen series de información que se hayan generado con la misma metodología que permitan realizar con suficiente nivel de detalle análisis dinámicos. Considerando entonces que existe información disponible reciente para un único momento de manera desagregada por segmento⁹¹, el análisis de competencia que se realiza se enfoca en el análisis de índices estáticos de concentración de mercado y en especial del HHI, con las limitantes que ello genera desde la perspectiva de profundidad y calidad del análisis⁹².

⁹¹ La base de datos ya citada del estudio de SPU con los ajustes descritos respecto del mercado informal.

⁹² Herfindal Hirschman Index

Conforme a la teoría económica, el HHI puede ser calculado respecto de variables relevantes de participación de mercado como ingresos o cantidades suministradas al mercado. En términos generales, en mercados homogéneos en precio no existen mayores diferencias entre una u otra variable al calcular dicho índice. En la práctica y considerando posibles estrategias diferenciales de precio de los actores de mercado puede haber diferencias que deben ser analizadas por separado⁹³.

En el caso del HHI, un valor de 0 a 1.000 indica un escenario de baja concentración, un valor entre 1.000 y 1.800 se refiere a un mercado con competencia moderada, un valor en el rango de 1.800 a 5.000 denota un mercado con concentración intermedia y un valor por encima de 5.000 se refiere a mercados que se consideran altamente concentrados.

En el caso del mercado global, se analizó el índice HHI en términos de envíos incluyendo y excluyendo el estimado de operadores informales –que se suponen provistas por un alto número de operadores-, encontrando índices en el rango de concentración intermedia solo para el caso del segmento internacional.

Tabla 2: HHI de los segmentos de mercado según envíos

HHI	Internacional	Nacional y Urbano no masivo	Masivo	Total
Mercado formal	2.585	897	509	492
Mercado agregado	2.585	746	105	123

Fuente: SAI (2008)

Realizado el mismo ejercicio en términos de ingresos, para el caso del mercado formal nacional no masivo se supera ligeramente el umbral hacia una condición de mercado medianamente concentrado que no es significativa.

Tabla 3: HHI de los segmentos de mercado generales según ingresos

HHI	Internacional	Nacional y Urbano no masivo	Masivo	Total
Mercado formal	2.407	2.021	929	1.202
Mercado agregado	2.407	1.777	358	816

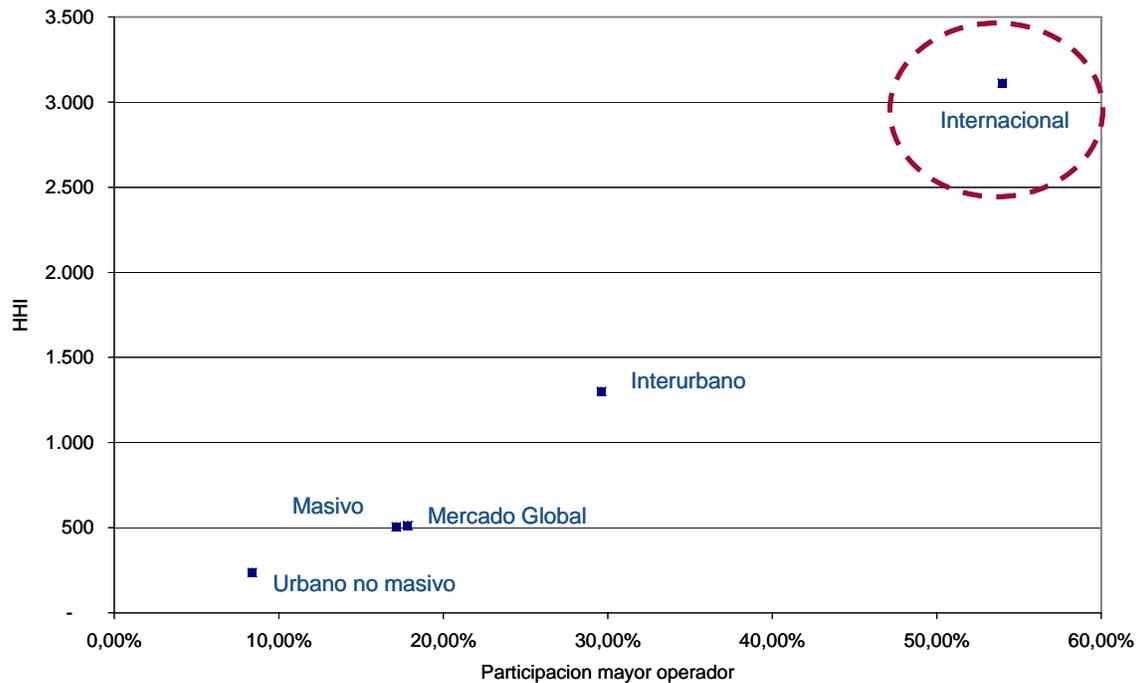
Fuente: SAI(2008)

⁹³ Dada la dispersión de tarifas medias por pieza procesada entre operadores se puede concluir que el mercado no es homogéneo y por tanto podría haber una sub segmentación relevante. No obstante, al desconocer el peso promedio de las piezas procesadas por cada operador o las características diferenciales de rapidez de cada uno, no es posible determinar si la dispersión obedece al foco de operadores en piezas con diferencias en estos atributos, pero con un precio medio por unidad de peso y equivalencia en tiempo de entrega más homogéneos.

Lo anterior indica que salvo por el segmento internacional, no hay mayores indicios de concentración de mercado que pudieran indicar la existencia de una falla de mercado grave.

Analizando ahora el caso específico de la mensajería expresa prestada por operadores formales, se encuentra lo siguiente respecto del HHI y de la participación del operador mayoritario en términos de envíos.

Gráfica 30: Análisis de HHI y participación del mayor operador por segmentos de mensajería 2008 en términos de envíos

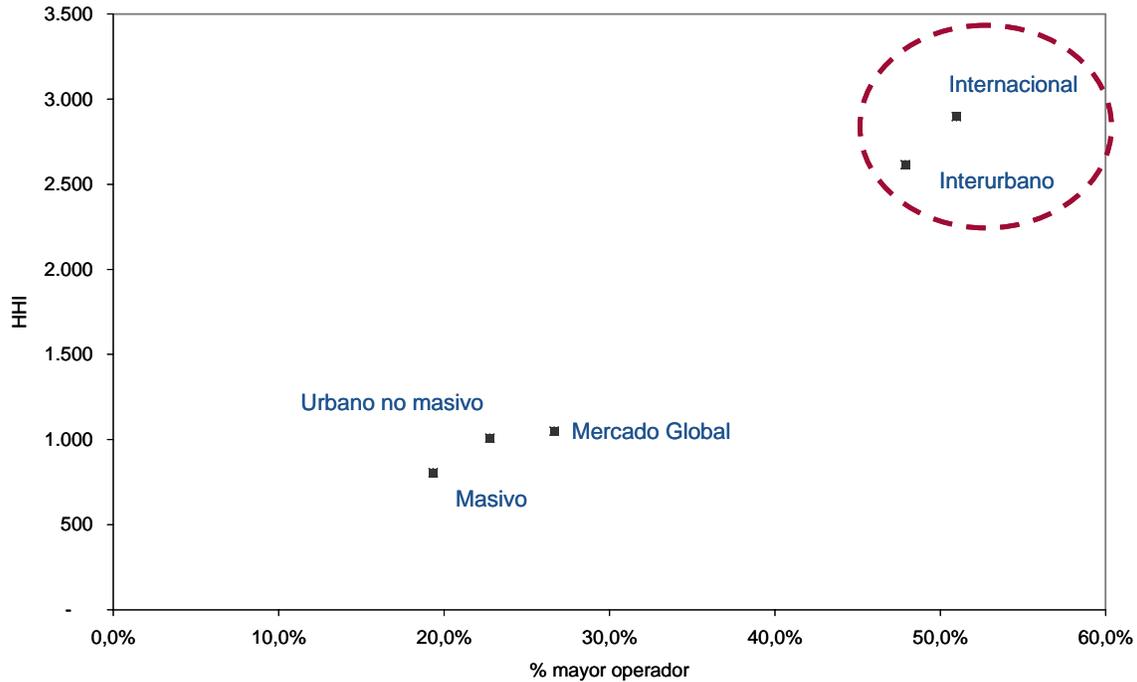


Fuente: SAI

En esta gráfica se encuentra que solo en el caso de mensajería internacional existe un HHI en el rango de concentración media –ligeramente superior al del mercado global-.

No obstante al analizar los mismos indicadores en términos de ingresos, encontramos que la mensajería interurbana entra en el mismo rango, se mantiene la situación del segmento internacional, pero cambia el operador con mayor participación en dicho segmento.

Gráfica 31: Análisis de HHI y participación del mayor operador por segmentos de mensajería 2008 en términos de ingresos



Fuente: SAI

Considerando lo anterior, en el análisis estático realizado no se evidencia en ningún caso una alta concentración en ningún segmento de mercado analizado, si bien los índices de concentración moderada sugieren la necesidad de una labor de monitoreo de mercado y de la evolución del mismo en el mediano plazo a través de un análisis dinámico de las variables del mercado.

7.3.2. Giros postales

En el caso de los giros postales se calculó un HHI utilizando como Proxy de participación de mercado de cada empresa el número de puntos de presencia que esta tenía, arrojando un valor de 2.681⁹⁴, ligeramente superior al umbral de concentración moderada. Considerando que este mercado entra en un proceso de apertura del que se esperaría una mayor dinámica de competencia a futuro, y que al considerar sustitutos de mercado se presentaría un índice de concentración agregado mucho mas bajo, se sugieren así mismo acciones de monitoreo más no de intervención regulatoria directa en el corto plazo.

⁹⁴ Sin incluir sustitutos del sector financiero.

7.4. Conclusiones del análisis de competencia

No se encuentran fallas graves de mercado que se evidencien en índices de alta concentración que pudieran afectar el desarrollo de un proceso competitivo, con especial énfasis en los mercados de mensajería expresa masiva y urbana e interurbana. En sub segmentos específicos si podría haber mayor concentración⁹⁵. Para avanzar a futuro en este tipo de análisis se requerirá de mayor información y de un análisis dinámico de mercado que implica, por lo tanto, poder tener varias muestras en el tiempo bajo la misma metodología de observación y cálculo. Lo anterior sugiere la necesidad de observar el desarrollo del mercado por un tiempo prudencial con la correspondiente captura de información relevante.

A futuro, se requiere analizar la distribución de precios al interior de cada segmento y la posibilidad de segmentar el mercado conforme a rangos de precios dentro de cada categoría.

No obstante lo anterior, se advierte la falla de mercado estructural, el tamaño relativo de mercado combinado, aunado con una alta fragmentación del mismo. Esta situación debe ser considerada a nivel del desarrollo de políticas públicas en coordinación con otras entidades del Estado relativas a la promoción del mayor uso de estos servicios⁹⁶, y de una posible consolidación de mercado –con una consecuente potencial regulación directa del mismo- para alcanzar economías de escala que permitan reducciones de tarifa al usuario.

⁹⁵ Por ejemplo un mercado geográfico específico para envíos urbanos, o subsegmentos de valor en el mercado internacional.

⁹⁶ Por ejemplo, incentivando el comercio electrónico y el envío de paquetes producto de dicho comercio

8. Conclusiones generales

En virtud de los análisis presentados y discutidos en el presente documento, la revisión de la experiencia internacional en materia de servicios postales permite caracterizar dicha industria de acuerdo con los siguientes elementos:

- (i) Intensiva en mano de obra
- (ii) Uso de tecnologías relativamente simples
- (iii) No presenta barreras grandes de entrada o salida
- (iv) Requiere de economías de escala/densidad/alcance para lograr costos eficientes
- (v) Existencia de monopolios históricos de correo que detentan una posición significativa de mercado y son los sujetos principales de la regulación
- (vi) Existencia de áreas de mercado reservadas y protegidas a favor del operador incumbente con el objetivo de financiar el Servicio Postal Universal – SPU-, áreas estas que se reducen dentro de procesos de liberalización de mercado
- (vii) Existencia de presiones competitivas de la industria de telecomunicaciones y de transporte.

Ahora bien, tal como fue evidenciado a lo largo de este documento, el mercado postal en Colombia tiene algunas características que no son comunes al caso típico de estructura de mercado en la mayoría de países, razón por la cual el tipo de fallas de mercado y los remedios regulatorios que se propongan no pueden ser directamente trasladados de las prácticas comunes a nivel internacional. En consecuencia, las características más relevantes para el caso colombiano son:

- (i) Fragmentación del mercado global y de cada segmento de mercado donde no existe un claro operador dominante. En algunos segmentos se conforma una estructura oligopólica y en otros competencia relativamente intensa. Ninguno de los actores logra individualmente ubicarse en una escala de operación eficiente en costos⁹⁷.
- (ii) Un bajo consumo per cápita de piezas postales que, aunado a la fragmentación del mercado, impide alcanzar economías de escala importantes a los actores que concurren en el mercado.
- (iii) Una baja participación actual del operador de correos (estatal), quien ha venido perdiendo significativamente participación de mercado en términos de envíos y

⁹⁷ Conforme a las curvas de comportamiento de costos típicos indicadas en este documento (ver Gráfica 12).

moderadamente en términos de ingresos, no siendo ya un factor fuerte de influencia, habiendo reducido significativamente su poder de mercado.

- (iv) Existencia de informalidad por un número plural de actores –existen estimaciones de alrededor de 600 proveedores informales- principalmente en el segmento de entregas masivas en el ámbito urbano en los grandes municipios.

De otra parte y conforme a los análisis de competencia desarrollados, no se encuentran fallas graves de mercado que se evidencien en índices de alta concentración que pudieran afectar el desarrollo de un proceso competitivo, con especial énfasis en los mercados de mensajería expresa masiva y urbana e interurbana. En sub segmentos específicos si podría haber mayor concentración. Para avanzar a futuro en este tipo de análisis se requerirá de mayor información y de un análisis dinámico de mercado que implica, por lo tanto, poder tener varias muestras en el tiempo bajo la misma metodología de observación y cálculo. Lo anterior sugiere la necesidad de observar el desarrollo del mercado por un tiempo prudencial con la correspondiente captura de información relevante. A futuro, se requiere analizar la distribución de precios al interior de cada segmento y la posibilidad de segmentar el mercado conforme a rangos de precios dentro de cada categoría.

9. Bibliografía

- [1]. Crew, Michael. Kleindorfer, Paul. Campbell, James. Editors. Handbook of Worldwide Postal Reform. EE - Edward Elgar Publishing Limited. 2008. ISBN 978 1 84720 957 3
- [2]. Crew, Michael. Kleindorfer, Paul. Editors. Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector. EE - Edward Elgar Publishing Limited. 2008. ISBN 978 1 84720 507 0
- [3]. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Postal and Delivery Services. Pricing, productivity, regulation and strategy. Kluwer Academic Publishers Group. 2002. ISBN 0 7923 7638 2
- [4]. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Postal and Delivery Services. Delivering on competition. Kluwer Academic Publishers Group. 2002 ISBN 1 4020 7035 7
- [5]. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Progress Toward liberalization of the postal and delivery sector. Pricing, productivity, regulation and strategy. Springer Science + Business Media Inc. 2006 ISBN 0 387 29743 X
- [6]. Fritschler, Lee and others. George Mason University. School of Public Policy. Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. 2008.
- [7]. Geddes, Rick. Saving the Mail – How to solve the problems of the U.S. postal Service. AEI Evaluative Studies. 2003. ISBN 0 8447 4180 9
- [8]. LECG. Ensuring that consumers benefit from the opening of postal markets to competition, 2008.
- [9]. NERA. Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union. 1998.
- [10]. NERA. Economics of Postal Services. Final Report to the European Commission. DG-MARKT. 2004.
- [11]. Postal Regulatory Commission – USA. Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. 2008.

- [12]. Postcomm. UK. The independent review of the postal services sector. 2008.
- [13]. Price Waterhouse Coopers. The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Final Report May 2006.
- [14]. Ruozi, Roberto. Anderloni, Luisa. Editors. Modernization and Privatization of Postal Systems in Europe. Springer Verlag. 2002. ISBN 3 540 42777 5
- [15]. USPS. Glossary of Postal Terms. 1997 - 2007
- [16]. UPU. Guía para la reforma y el desarrollo postal. Octubre de 2009.
- [17]. World Bank Group. The Postal Sector in Developing and Transition Countries - Contributions to a Reform Agenda. Edited by Pierre Guislain. September 2004. The World Bank Group. Global Information and Communication Technologies Department, Policy Division