



# DIAGNÓSTICO DE BARRERAS REGULATORIAS DEL SECTOR POSTAL Y HOJA DE RUTA.

Contrato CRC 059 de 2017

## INFORME 4

Guía de Recomendaciones y Batería de Indicadores

Desarrollado por

UT CRC POSTAL



GOMEZ/CONSULTORES



Bogotá, diciembre de 2017

## INDICE

<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	4
<b>2. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>3. GUÍA DE RECOMENDACIONES</b> .....	6
3.1. Temas donde se requiere una reforma legal y la adecuación de la política pública .....	8
3.2. Temas que corresponden a competencias de otras Entidades conforme al marco normativo vigente .....	11
3.3. Consideraciones sobre otros sectores .....	18
<b>4. BATERÍA DE INDICADORES</b> .....	20
4.1. Problemáticas encontradas .....	20
4.2. Metas trazadas y medidas recomendadas .....	23
4.3. Objetivos de intervención en el sector .....	25
4.4. Evaluación de los actuales reportes de información .....	26
4.5. Consideraciones sobre el diseño de la batería de indicadores .....	29
4.6. Variables pertinentes y disponibilidad de información .....	32
4.7. Conexiones entre variables .....	36
4.8. Batería de indicadores propuestos .....	40
<b>5. GLOSARIO</b> .....	47
<b>6. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS</b> .....	49

## LISTA DE FIGURAS

Ilustración 1 - Modelo ideal de alto nivel sector Postal .....	6
Ilustración 2 - Limitantes legales, reglamentarias y de acción de otras entidades para el despliegue del modelo regulatorio propuesto de alto nivel .....	7
Ilustración 3 - Recomendaciones a otras entidades .....	8
Ilustración 4 - Mapa de grandes temas a desarrollar en el sector postal .....	21
Ilustración 5 - Temáticas, construcción y batería de indicadores .....	37

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 - Características diferenciales según detalle de la batería de indicadores.....	31
Tabla 2 - Disponibilidad actual de información para variables de monitoreo.....	34
Tabla 3 - Batería de indicadores propuesta .....	44
Tabla 4 - Indicadores - Valores iniciales .....	46

## 1. ANTECEDENTES

El presente informe parcial se enmarca en el desarrollo del contrato CRC 059 de 2017, cuyo objeto es *“realizar un diagnóstico del sector postal en Colombia y presentar recomendaciones en relación con la hoja de ruta regulatoria que debe seguir la CRC para adecuar la regulación del sector postal a las nuevas necesidades de los usuarios, los cambios de mercado, los cambios normativos, los nuevos modelos de negocio y las nuevas tecnologías que inciden en el sector. La hoja de ruta debe tener en cuenta la política sectorial vigente, así como los objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales establecidos en la Ley 1369 de 2009”*.

Este informe corresponde al desarrollo de la obligación k) relacionada con *“Definir la batería de indicadores para medir el desarrollo del sector postal en Colombia, teniendo en cuenta la hoja de ruta propuesta”* y la obligación l) relacionada con *“Elaborar una guía (Guidelines) o recomendaciones para orientar a otras entidades de gobierno con facultades normativas respecto del sector frente a la revisión de sus marcos normativos y el tratamiento de las problemáticas identificadas dentro del sector y otros servicios relacionados, y ante nuevos modelos de negocio e innovaciones tecnológicas”*.

## 2. INTRODUCCIÓN

Considerando los avances realizados en los informes previos en materia de identificación de la problemática del sector postal, así como en el planteamiento de un modelo regulatorio ideal aplicable al sector en el largo plazo y el desarrollo de la hoja de ruta regulatoria para el próximo quinquenio, este informe se enfoca entonces en dos grandes elementos a saber:

- (i) El desarrollo de la guía de recomendaciones a otras Entidades, como complemento a la hoja de ruta regulatoria y como herramienta que da respuesta a las problemáticas del sector, que requieren acciones que se salen de la órbita de competencias de la Comisión; y
- (ii) El desarrollo de la batería de indicadores para medir el desarrollo del sector postal en Colombia, partiendo de los actuales reportes de información.

Así las cosas, a continuación se desarrollan en detalle todos los elementos que corresponden al informe IV del contrato.

### 3. GUÍA DE RECOMENDACIONES

En el informe III de la presente consultoría se planteó el siguiente modelo regulatorio de alto nivel que considera no solo el ejercicio de las facultades regulatorias de la CRC en virtud de la Ley 1369 de 2009, sino además acciones que deberían acometer otras Entidades del sector y que en algunos casos implican reformas reglamentarias y legales (ver Ilustración 1).

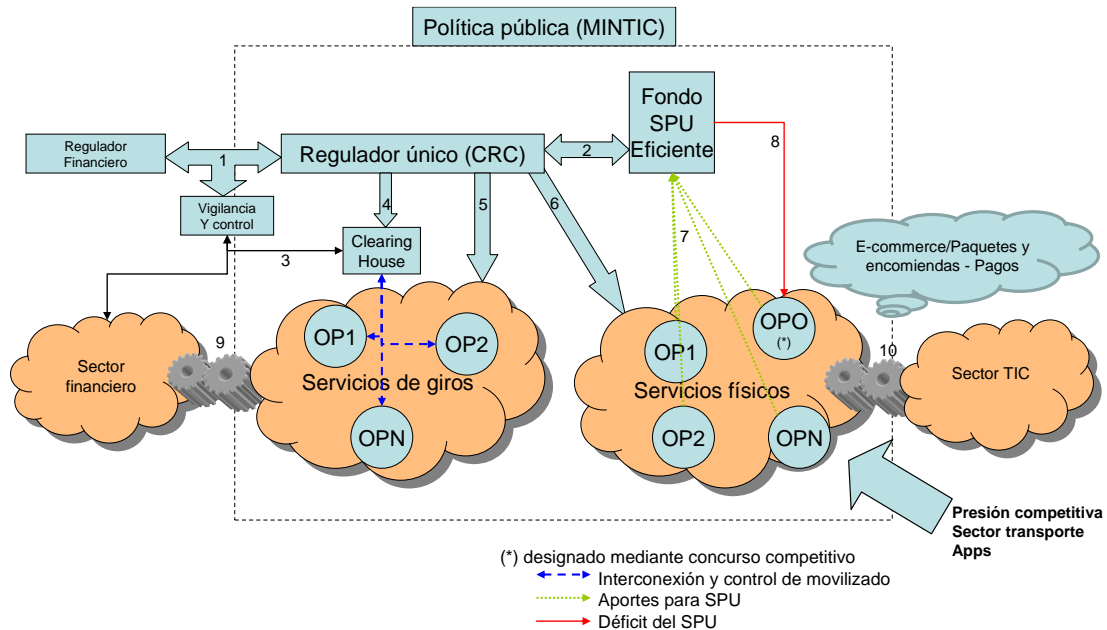


Ilustración 1 - Modelo ideal de alto nivel sector Postal  
Elaboración propia

Así mismo, se propuso un análisis en el cual las principales barreras para la implementación provienen de elementos previstos en el actual marco legal (Ley 1369 de 2009), y algunas de elementos contractuales (actual concesión del OPO) y facultades de instituciones de otros sectores, tal y como se muestra en la Ilustración 2.

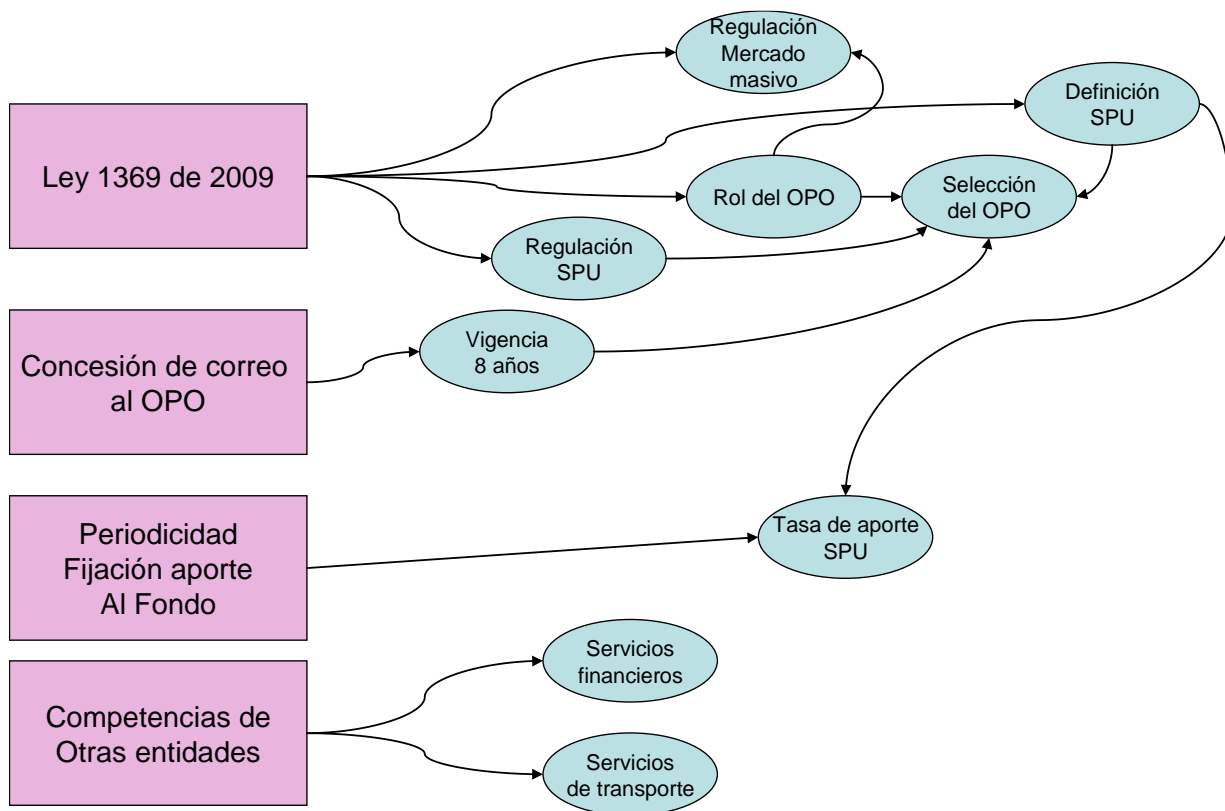


Ilustración 2 - Limitantes legales, reglamentarias y de acción de otras entidades para el despliegue del modelo regulatorio propuesto de alto nivel  
Elaboración propia

Con base en lo anterior, se encuentra entonces pertinente que las acciones regulatorias que se enuncian en detalle en el informe III de la presente consultoría, se complementen con acciones a ser desarrolladas por otras entidades, las cuales se describen en la Ilustración 3.

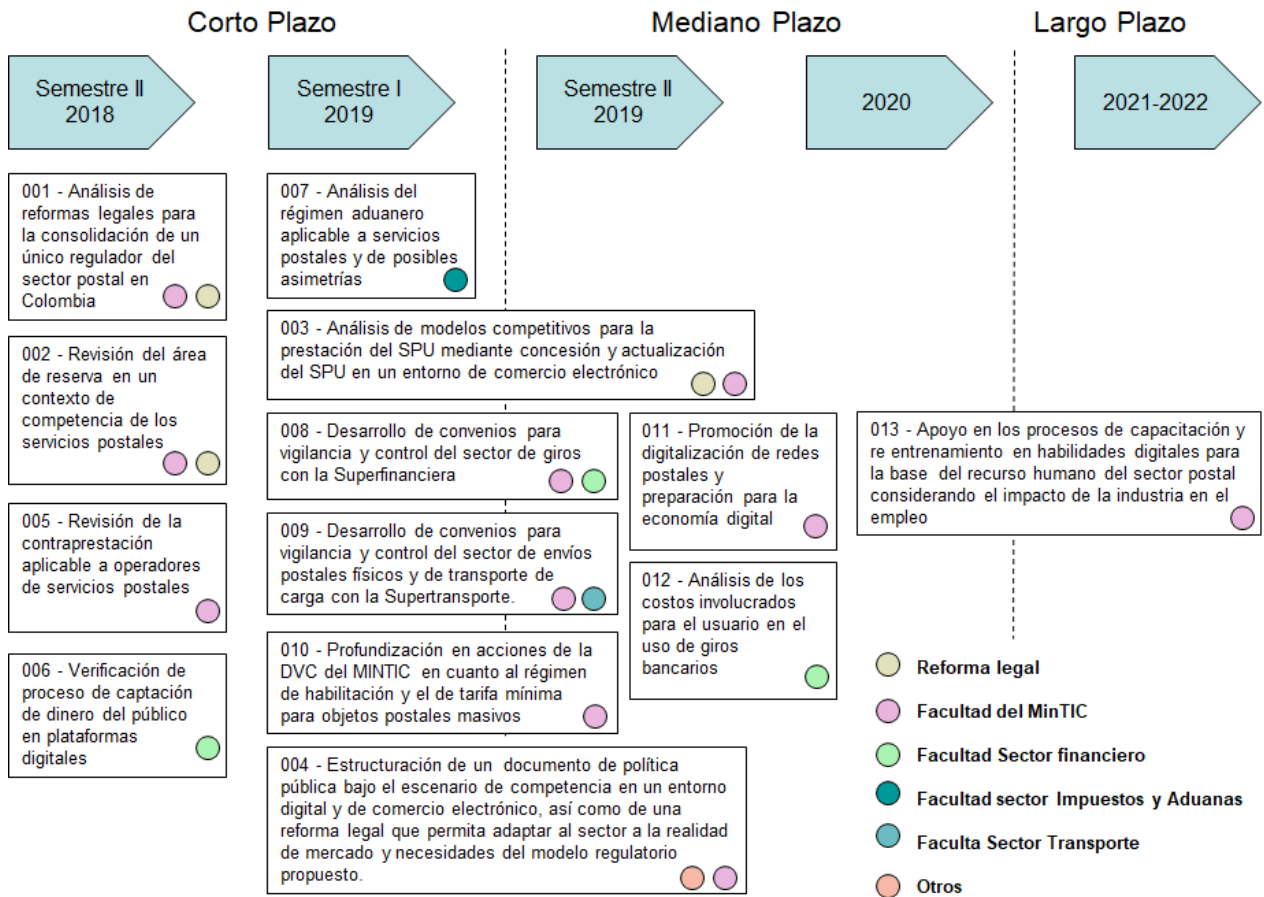


Ilustración 3 - Recomendaciones a otras entidades  
Elaboración propia

Estas recomendaciones se refieren a los siguientes temas:

### 3.1. Temas donde se requiere una reforma legal y la adecuación de la política pública

Se propone aquí que los temas que requieren reforma legal (Iniciativas 001, 002 y 003), los cuales están marcados como tales (globo con color correspondiente a la leyenda “reforma legal” en la Ilustración 3) sean liderados por el MINTIC, como ente encargado



del desarrollo de la política pública del sector postal, de conformidad con el artículo 18 según la Ley 1369 de 2009 y en desarrollo de la función constitucional del Gobierno Nacional de presentar iniciativas legislativas al H. Congreso de la República; estos temas se describen a continuación:

- 001- Análisis de reformas legales (incluyendo la correspondiente propuesta) para la consolidación de un único regulador del sector postal en Colombia, lo cual se refiere a agrupar en la CRC todas las facultades de regulación del mercado postal, incluyendo la definición del SPU, así como la regulación técnica y de precios de este, actualmente en cabeza del MINTIC.

Esta iniciativa tiene relación con la propuesta de establecer un regulador único del sector planteada en el modelo regulatorio de alto nivel.

Adicional a lo anterior, las facultades de regulación deben ser amplias y flexibles y no estar limitadas por remedios regulatorios inflexibles previstos en la ley, como es el caso de la previsión legal actual referente a las tarifas piso para el envío de objetos postales masivos de mensajería.

- 002- Revisión del área de reserva del OPO (o, de ser el caso, del concesionario de correo) en un contexto de competencia de los servicios postales, flexibilizando la misma y delegando su eventual fijación en cabeza de la CRC<sup>1</sup>. Esta iniciativa responde a la necesidad de reconsiderar al OPO como un actor más de mercado

---

<sup>1</sup> Al respecto debe indicarse que el decreto 223 de 2014, sus modificaciones y desarrollos posteriores por parte del MINTIC establecieron previo a la renovación de la concesión de correo de SPN condiciones aplicables tanto a dicho servicio como a otros servicios exclusivos del OPO y en lo relativo al SPU, por lo que deberá considerarse si la modificación de este tipo de reglas pudieran afectar o no la ecuación del equilibrio económico de dicha concesión, habida cuenta de que en todo caso el OPO está sujeto a la regulación que en la materia dicten tanto el MINTIC como la CRC.

donde las áreas de reserva, como eventual fuente de ingreso para financiar el déficit del SPU, debieran ser fijadas solamente si en un modelo de equilibrio financiero se requiere de dicha fuente, caso contrario se trataría de propender por la fijación de reglas que promuevan la libre competencia en todos los segmentos de mercado.

- 003- Análisis de modelos competitivos para la prestación del SPU mediante concesión y actualización del SPU, lo cual apunta a que la definición del SPU y la prestación de este respondan a necesidades de regulación del mercado y se otorgue la concesión para la prestación de dicho servicio mediante mecanismos competitivos entre los diversos actores del mercado, con miras a buscar la máxima eficiencia en su prestación.

Cabe resaltar que esta iniciativa responde así mismo al planteamiento de una redefinición del rol del OPO y del mecanismo para seleccionar al responsable del SPU.

- 004- Finalmente, como base conceptual y guía para coordinar no solo la reforma legal que se propone, sino las acciones que se deriven de dicha reforma legal respecto de las diversas entidades involucradas en la misma, de manera articulada, es pertinente la estructuración de un documento de política pública.

Así, bajo un escenario de competencia en un entorno digital y de comercio electrónico, la propuesta de reforma legal que consolida los elementos propuestos en este apartado debe permitir adaptar al sector postal a la realidad de mercado y las necesidades del modelo regulatorio propuesto.

Independiente de la forma como se desarrolle este documento (vg. un documento CONPES o un documento sectorial de política pública), se sugiere involucrar en su desarrollo a entidades tales como la misma CRC, el DNP, y eventualmente incorporar en el mismo los resultados de ejercicios de apoyo internacionales como es el caso del Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal –PIDEP- planeado a realizar en 2018<sup>2</sup>.

### **3.2. Temas que corresponden a competencias de otras Entidades conforme al marco normativo vigente**

- 005- Adecuación de las contraprestaciones del sector, focalizadas en el estricto cubrimiento de un SPU eficiente, siendo este tema hoy en día facultad legal en cabeza del MINTIC.

Esta iniciativa apunta a equilibrar, en la medida de lo posible, las cargas regulatorias de los actores postales ante la entrada al mercado y paulatino crecimiento de productos y servicios sustitutos basados en plataformas digitales y aplicaciones móviles, así como frente a la paulatina pérdida de tráfico de envío de documentos físicos a través de canales tradicionales. Se considera que es factible desarrollar esta iniciativa en el corto plazo durante el año 2018.

- 006- Verificación de los procesos de captación de dinero del público en plataformas digitales. Refiriéndose esta iniciativa a la verificación por parte de la Entidad de vigilancia y control del sector financiero respecto del destino de los dineros que se cargan a plataformas digitales que prestan servicios de pagos

---

<sup>2</sup> Informado a la CRC a través de la comunicación con radicado CRC No. 201734290 del 20 de diciembre de 2017.

(FinTech), en tanto se efectúan la entrega de los mismos (a manera de ejemplo hipotético, si se carga dinero en una plataforma para ordenar giros postales y el mismo no es ordenado de inmediato, qué naturaleza tienen los recursos involucrados en tanto se ordena el giro y qué licencia se requiere para el efecto).

Esta actividad puede ser realizada por las entidades de control correspondientes en un plazo prudencial, durante el año 2018 y la misma puede eventualmente evolucionar hacia el establecimiento de reglas comunes interinstitucionales, que definan claramente las fronteras operativas entre el sector financiero y el sector postal, en este escenario de aplicaciones móviles, de modo tal que se aprovechen las ventajas de estas aplicaciones para el beneficio de los ciudadanos.

- 007- Revisión del régimen aduanero aplicable a los servicios postales, iniciativa que corresponde a la revisión, por parte de las autoridades aduaneras, de la normativa aplicable para el ingreso de envíos urgentes del sector postal, estableciendo cargas homogéneas en términos impositivos y aduaneros (IVA y Aranceles) para todos los servicios postales, de modo que no se generen distorsiones competitivas entre los diferentes agentes, en este aspecto.

El análisis que se realice eventualmente puede evidenciar la necesidad que, para la corrección de las fallas detectadas, se deban ejercer facultades de la autoridad aduanera (regulación o instrucción), de la potestad reglamentaria o eventualmente de reformas legales<sup>3</sup>. Se propone que esta actividad se ejecute durante el primer semestre de 2019.

---

<sup>3</sup> Al respecto, el régimen aduanero no encaja en sus definiciones técnicas con las del sector postal, pues por ejemplo considera como tráfico postal sólo aquel del OPO, mientras que para el sector postal el tráfico postal incluye tanto el del OPO como el de operadores de servicios de mensajería.

- 008- Realización de convenios entre el MINTIC y la Superintendencia Financiera para homologar y unificar los criterios de vigilancia de servicios postales de pago respecto de los servicios financieros en lo que resulte asimilable, convenio que apunta a aprovechar la alta especialización de esta superintendencia en materia de vigilancia y control de los parámetros que se han establecido en la operación correspondiente al manejo de los dineros del público y de cómo los mismos deben ser depositados, en tanto se entregan al destinatario, en el sector financiero.

El desarrollo de estos posibles convenios (008 y 009) se enmarcaría en los principios de colaboración y coordinación entre entidades enunciados en el artículo 6 de la ley 489 de 1998<sup>4</sup>.

---

En el mismo sentido, frente a los pagos a realizar en el régimen aduanero existen asimetrías como la prevista en el artículo 396 del Régimen Aduanero:

*“Artículo 396. Pago. Con excepción de los envíos de correspondencia, cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas y pequeños paquetes a los que se refiere el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, los demás objetos postales como Saca M, envíos publicitarios, muestras de mercaderías, las encomiendas que lleguen al territorio nacional por la red oficial de correos y los envíos urgentes, pagarán el gravamen ad valorem correspondiente a la subpartida arancelaria 98.03.00.00.00 del Arancel de Aduanas, salvo cuando el remitente haya indicado expresamente la subpartida específica de la mercancía que despacha, en cuyo caso pagará el gravamen ad valorem señalado para dicha subpartida.*

*En todo caso se liquidará y cancelará el impuesto a las ventas a que haya lugar, de acuerdo con la descripción de la mercancía” (Subrayamos).*

<sup>4</sup> **“Artículo 6º.- Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. **Parágrafo.-** A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”. (Se subraya).

Se propone que esta actividad se ejecute durante el primer semestre de 2019, en tanto el MINTIC lleva a cabo el estudio de esta recomendación y, eventualmente, decida implementarla; así, en consecuencia, requerirá entonces coordinar lo pertinente con las autoridades del sector financiero.

- 009- Realización de convenios entre el MINTIC y la Superintendencia de Puertos y Transporte, para homologar y unificar los criterios de vigilancia de servicios de mensajería expresa respecto de los servicios de transporte de carga en lo que resulte asimilable, convenio que apunta a aprovechar la alta especialización de esta superintendencia en materia de transporte de carga de objetos y productos en el sector de transporte. Al respecto es fundamental establecer reglas unificadas respecto de tratamiento de guías separadas para transporte y para servicios postales así como la imputación de ingresos que correspondan a cada uno de los servicios.

El desarrollo de estos posibles convenios se enmarcaría en los principios de colaboración y coordinación entre entidades enunciados en el artículo 6 de la ley 489 de 1998<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> “**Artículo 6º.- Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. **Parágrafo.-** A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”. (Se subraya).

- 010- Profundización en acciones de vigilancia y control relacionadas con la aplicación de la tarifa mínima de objetos postales masivos y el régimen de habilitación, siendo competencia del MINTIC a través de la Dirección de Vigilancia y Control, conforme las disposiciones contenidas en la Ley 1369 de 2009. Esta iniciativa apunta a ejercer el adecuado control en dos aspectos: (i) La prestación de servicios postales por agentes no autorizados, en especial en el mercado masivo<sup>6</sup>, (ii) el empaquetamiento de servicios adicionales con imputación de costos nula o muy baja en procesos competitivos en los cuales se debe respetar la tarifa mínima regulada por la CRC<sup>7</sup> y ordenada por la Ley, incluyendo el eventual concurso de la SIC como autoridad única de protección de la competencia.

Se propone que esta actividad se ejecute en el año 2019 al momento en que la CRC avance en el proyecto del régimen de grandes impositores y pueda, eventualmente, establecer quien provee los servicios a los mayores impositores del mercado, en especial si se trata de operaciones que carecen de autorización por parte del MINTIC.

- 011- Promoción de la digitalización de redes postales y mejoramiento de la operación frente a un escenario de crecimiento de la economía digital. Se propone que esta actividad se ejecute tras el desarrollo de los análisis de reforma del sector y como parte de los elementos a considerar en el desarrollo del documento de

---

<sup>6</sup> En las visitas a agremiaciones del sector, se mencionó en forma recurrente el uso de cooperativas de ex empleados y figuras similares por parte de empresas de servicios públicos. No se dio mención a empresas específicas.

<sup>7</sup> Esta iniciativa deberá acompañar la vigilancia de la regulación que resulte del desarrollo del proyecto de régimen de grandes impositores propuesto en el informe III de la consultoría, en especial en aplicación del segundo inciso del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 el cual indica que “*Las actividades que efectúen los operadores de mensajería expresa diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales, se considerarán servicios adicionales, los cuales no podrán ser incluidos en el cálculo de la tarifa mínima*”.

política pública propuesto, de modo que se estima que se implemente a partir del año 2019.

Al respecto, se encuentra que el sector postal es uno de los sectores que se ha analizado de manera especial dentro de la hoja de ruta para el desarrollo de la economía digital, siendo importante entonces focalizar recursos y acciones del MINTIC, en especial dentro de las acciones de promoción que desarrolla el recién creado Viceministerio de Economía Digital.

Considerando que el sector postal en su dimensión física es intensivo en mano de obra, que existe una transformación del sector hacia reducir la demanda de envío de documentos y aumentar el envío de objetos, esto último apalancado en el desarrollo de la cadena de valor del comercio electrónico, se hace necesario entonces promover que en el sector se incorpore tecnología, procesos y conocimiento que permita mejorar la operación y responder a las necesidades del eslabón de logística de la cadena de valor ya citada. Lo anterior incluye así mismo la alfabetización digital del personal que labora en el sector, considerando que en su mayoría corresponde a mano de obra con un bajo nivel académico.

- 012- Análisis de los costos involucrados para el usuario en el uso de giros bancarios. Se propone que esta actividad, que corresponde al regulador del sector financiero, se ejecute durante el año 2019, al momento en que la CRC avance en el modelamiento de costos del sector de giros postales en la hoja de ruta regulatoria propuesta.

Así, los reguladores de los dos sectores podrán comparar y compartir información que permita entender si existen o no, y con qué intensidad, presiones competitivas



entre los dos servicios y si los mismos en el tiempo tienden o no a converger hacia resolver las mismas necesidades del usuario, o si más bien se espera que a futuro actúen como servicios complementarios o, incluso, se consoliden como servicios que atienden segmentos de mercado distintos<sup>8</sup>.

Lo anterior permitirá entonces valorar la eficiencia relativa de costos de los dos tipos de giros, entender la dinámica de competencia entre ellos y coordinar las acciones pertinentes desde la regulación de cada sector para la reducción de posibles asimetrías, promover, de ser posible, una mayor intensidad en la competencia en el mercado y por esta vía trasladar a los usuarios los beneficios en calidad, precio y cubrimiento que se logre para estos servicios.

- 013- Apoyo en los procesos de capacitación y entrenamiento en habilidades digitales para la base del recurso humano del sector postal, considerando el impacto de la industria en el empleo. Esta actividad, complementaria a los procesos de digitalización de los operadores postales ya propuestos, se prevé que se realice como un apoyo de mediano y largo plazo (año 2020 en adelante) por parte del MINTIC dentro de sus competencias de promover la apropiación de las TIC en la población.

Así, con esta recomendación se apunta a establecer procesos que permitan avanzar en la incorporación de esta base de trabajadores en procesos de

---

<sup>8</sup> Lo anterior considerando como evolucione así mismo los procesos de inclusión financiera y bancarización, la capilaridad de redes de corresponsales bancarios y las normas que promueven la reducción del efectivo y la preferencia por transacciones electrónicas que presentan mayor trazabilidad y posibilidad de control y vigilancia del dinero movilizad.

reacomodo laboral de la industria hacia una economía digital, considerando el alto impacto que tiene el sector postal en el empleo<sup>9</sup>.

### 3.3. Consideraciones sobre otros sectores

Ahora bien, cabe aquí resaltar que, si bien se encuentra que existen presiones de sustitutos del sector transporte y financiero y, en general, se encuentran algunas cargas diferenciales entre servicios de dichos sectores y aquellos del sector postal, salvo en los casos indicados en los apartes anteriores, las acciones que permitan equilibrar las cargas entre actores en un ambiente de competencia refieren especialmente a acciones dentro del sector postal.

Es así como las cargas diferenciales que pudieran existir entre el sector postal y el de transporte de carga refieren por ejemplo a los mayores costos de contraprestación del sector postal, luego se considera pertinente propender por reducir en la medida de lo posible dichas cargas en el sector postal, en razón a que no sería recomendable por su difícil implementación y efectos económicos el proponer aumentarlas en el sector de transporte; igual caso sucede con las nuevas plataformas y aplicaciones móviles en modelos de economía colaborativa.

En el mismo sentido, tratar de limitar mercados estableciendo límites de peso de objetos entre el sector postal y el de transporte, resultaría en posibles limitaciones de mercado a actores del sector de transporte de carga con posible afectaciones económicas potencialmente imputables al Estado por el hecho del príncipe<sup>10</sup>, por lo que no se

---

<sup>9</sup> Estimaciones de los gremios del sector en entrevistas realizadas, dieron cuenta de entre 100 mil y 200 mil empleos de mano de obra con poca calificación y bajo nivel académico.

<sup>10</sup> El hecho del príncipe como fenómeno determinante del rompimiento de la ecuación financiera del contrato, se presenta cuando concurren la expedición de un acto general y abstracto, la incidencia directa o indirecta del acto en el contrato, la alteración extraordinaria o anormal de la ecuación financiera del

recomendaría este tipo de soluciones, más cuando actores de uno y otro sector tienen libre entrada con requisitos muy bajos a cada sector y así han venido actuando en relación con la solicitud de licencias postales por operadores de transporte de carga.

Al respecto, y tal como se indicó en el caso del ejercicio de acciones de vigilancia y control, lo que es pertinente es la estricta vigilancia de las normas ya establecidas (por ejemplo que las guías postales y de carga no se encuentren en un solo formato donde no sea claro a que servicio se accede, o que se auditen adecuadamente los ingresos del servicio postal debidamente desagregado del servicio de carga en agentes de mercado que operan los dos servicios<sup>11</sup>).

---

contrato como consecuencia de la vigencia del acto y la imprevisibilidad del acto general y abstracto al momento de la celebración del contrato.

<sup>11</sup> Para el efecto se sugiere incluir esta temática en lo que corresponde a convenios para coordinar las acciones de vigilancia y control con las entidades del sector transporte.

## 4. BATERÍA DE INDICADORES

En cuanto a los indicadores que deben considerarse para el adecuado monitoreo del sector postal, relacionando los mismos con las brechas identificadas en cuanto al actual desarrollo del sector y el modelo ideal regulatorio planteado, a continuación, se presenta un análisis al respecto y la correspondiente propuesta de batería de indicadores.

### 4.1. Problemáticas encontradas

Tal como se indicó en el informe II, el sector postal en Colombia tiene una estructura sui géneris respecto del contexto internacional, generando unas problemáticas particulares que permiten proponer una serie de acciones respecto de las cuales se definieron grandes temáticas (ver Ilustración 4) que se desagregan posteriormente en acciones específicas tanto en la hoja de ruta regulatoria (informe III) como en la guía de recomendaciones que se detalla en el presente informe.

Estas grandes temáticas de acción se agruparon y resumieron de la manera que se indica a continuación, donde subrayamos los elementos que refieren a variables de mercado que será necesario incorporar a una batería de indicadores:

- (i) Comercio electrónico, cuyo desarrollo encuentra necesidades en dos aspectos:
  - a) Continuar con una senda de mejoramiento de los indicadores de calidad de los servicios postales para asegurar la confiabilidad de este eslabón en la cadena de valor del comercio electrónico, y b) promover los giros postales como mecanismos de pago para población no bancarizada para complementar este eslabón de la cadena y permitir el acceso de esta población al comercio electrónico.

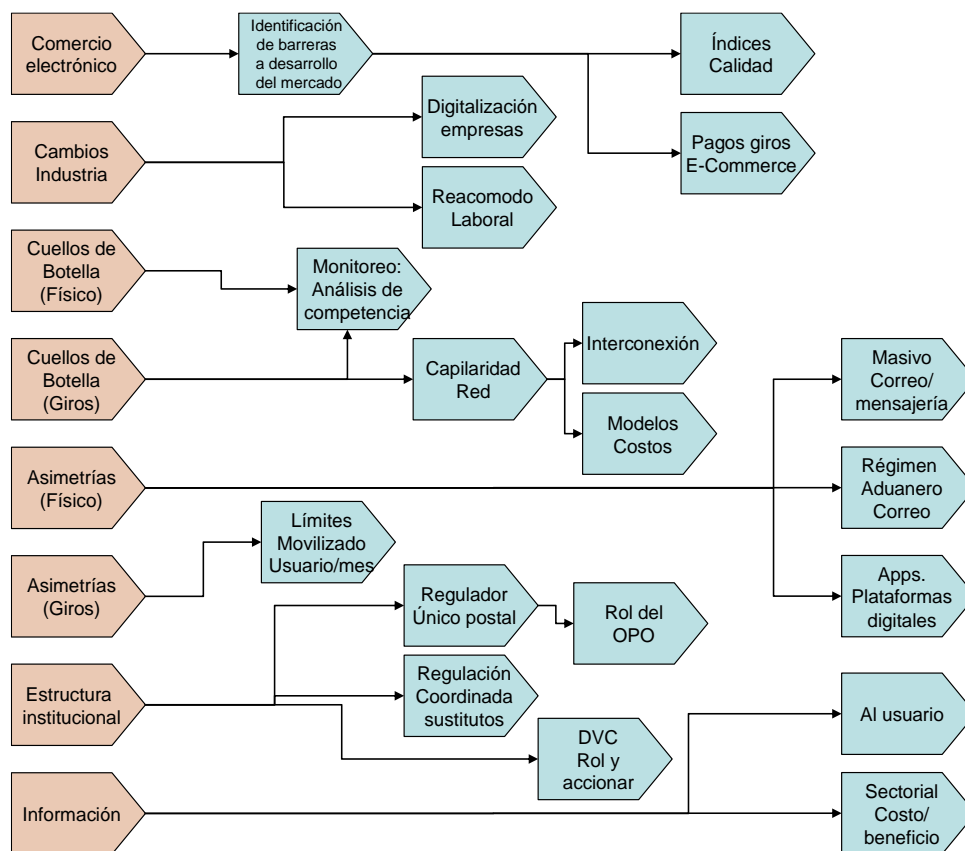


Ilustración 4 - Mapa de grandes temas a desarrollar en el sector postal  
Elaboración propia

- (ii) Cambios en la industria, relacionados con el fuerte movimiento hacia productos digitales, con la paulatina reducción de servicios de entrega de documentos y cartas físicas, en especial en los mercados masivos, siendo necesario estudiar a profundidad las necesidades de transformación de la industria y de reacomodo laboral de la base de empleados de esta.
- (iii) Cuellos de botella, manifestándose la necesidad de monitorear con mayor detalle el comportamiento de los principales segmentos tanto de los servicios

en su dimensión física (correo y mensajería) como financiera (giros postales), complementando lo anterior con el análisis de costos del segmento de giros, los efectos de las capilaridades diferenciales de las redes de giros y la necesidad de promover procesos de interconexión entre estas redes para lograr mercados más competidos.

- (iv) Asimetrías importantes entre servicios de correo y mensajería (relacionadas con la regulación tarifaria respecto de piezas postales masivas, el régimen aduanero y la entrada al mercado de plataformas digitales y aplicaciones móviles que compiten en algunos segmentos de mercado con los servicios postales tradicionales<sup>12</sup>), y en los servicios de giros postales (en relación con las reglas y alarmas relacionadas con el movimiento monetario en concordancia con los límites típicos que se fijan en el sector financiero).
- (v) Estructura institucional: Relacionada con la necesidad de unificar bajo una sola entidad la regulación del sector postal en su integridad, la coordinación con entes reguladores de otros sectores (vg. Financiero y transporte) que actúan como sustitutos de mercado y el rol que debiera tener el OPO bajo la actual realidad de mercado.
- (vi) Manejo de la información, relacionado con la mejora en el suministro de información al usuario, así como en el mejor aprovechamiento de la información del sector con el consecuente beneficio que puede darse a todos

---

<sup>12</sup> Si bien se encontró que existe incidencia del sector de transporte de carga, esta no era tan grande y en todo caso existe ya agentes de dicho sector que han optado por acceder a títulos habilitantes del sector postal para el manejo de este tipo de servicios en sus operaciones.

los actores, según se procese y publique dicha información, para la toma de decisiones estratégicas por parte de éstos.

Así las cosas, la construcción de una batería de indicadores, para medir el desarrollo del sector postal en Colombia, deberá dar respuesta al adecuado monitoreo de las principales variables de mercado y que guardan relación con los elementos que aquí se subrayan.

Estos elementos refieren principalmente a la necesidad de monitorear las variables de mercado que permiten inferir si existe o no un proceso de competencia que genere eficiencia, considerando la evolución de precios, cantidades y calidades; al respecto, se debe considerar en especial el rebalanceo en la mezcla entre envío de documentos y de paquetes en la dimensión física de los servicios postales y el uso que la población no bancarizada haga de los giros postales frente a la necesidad de ser sujetos de inclusión financiera.

#### **4.2. Metas trazadas y medidas recomendadas**

En cuanto a las metas que se trazaron y que constituyen la base del modelo regulatorio propuesto encontramos las siguientes, donde así mismo se subraya los elementos relacionados con variables que es necesario considerar para su monitoreo:

**Aumentar el bienestar de los consumidores del sector postal.** La regulación en el sector postal tiene como objetivo último aumentar el bienestar de los consumidores de servicios postales en el país, propendiendo por la generación de niveles de precios asequibles, un portafolio de servicios extendido y aplicado a las necesidades de los consumidores postales y niveles de calidad y de prestación del servicio eficientes con un cubrimiento para todos los habitantes.

**Promover la competencia en los diferentes mercados que conforman el sector postal en Colombia.** La competencia es la herramienta principal de un regulador para lograr sus objetivos misionales. Es objetivo de la regulación de la industria postal en Colombia identificar barreras a la entrada, fallas de mercado y prácticas que restrinjan la competencia en los mercados postales.

**Propender por generar el ambiente institucional, regulatorio e industrial propicio para el desarrollo del comercio electrónico en Colombia, como aporte fundamental del sector postal en el nuevo contexto de la economía digital,** buscando que se desarrollen los mercados de encomiendas y pequeños paquetes y piezas postales. Estos últimos mercados se constituyen en eslabones claves en la cadena de valor de los servicios de comercio electrónico, razón por la cual resulta esencial su consolidación en el país. (Este objetivo es fundamental para la próxima década en la medida que será cada vez mayor la proporción de paquetes pequeños y envíos asociados al comercio electrónico).

**Aumentar la eficiencia de los operadores postales en Colombia,** de manera que se reduzcan los costos de operación y se logre reducir los precios de los servicios postales. A este respecto, la regulación debe fomentar medidas que propendan por el uso intensivo de las redes de los operadores postales en el país. Para ello, medidas como la desagregación de las redes de los operadores mayoritarios o aquellos con posición de dominio en los mercados, la interconexión de las redes, los procesos de automatización de las redes postales y aquellos que propendan por el aumento en las economías de escala de los operadores, son casos típicos de medidas encaminadas a aumentar la productividad, eficiencia y sostenibilidad de las redes postales.



**Aumentar la calidad y el portafolio de los servicios postales en Colombia:** La regulación debería incentivar medidas dirigidas a que los operadores aumenten la calidad en la prestación de los servicios postales (sistemas de control e índices de calidad), y herramientas y medidas que incentiven la variedad y tamaño del portafolio de servicios postales en el país.

**Alineación con las iniciativas de inclusión financiera y control del efectivo movilizado,** considerando el alto impacto de los giros postales como solución para atender necesidades de población no bancarizada en un contexto donde el Estado así mismo debe propender por la formalización y transparencia de la economía.

En este caso se encuentran de nuevo los elementos relacionados con el monitoreo de las variables básicas de los mercados, incluyendo la determinación de los giros como elemento de inclusión financiera, agregando la necesidad de establecer variables que permitan monitorear el nivel de competencia en cada segmento del mercado.

#### **4.3. Objetivos de intervención en el sector**

Ahora bien, en cuanto a los objetivos de intervención del Estado en el sector postal, previstos en el artículo 2° de la Ley 1369 de 2009, se resaltan los siguientes relacionados con el actuar de la CRC:

*“1. Asegurar la prestación eficiente, óptima y oportuna de los servicios postales....*

*4. Asegurar que las tarifas permitan recuperar los costos eficientes de prestación del servicio y que reflejen los distintos niveles de calidad ofrecidos por los Operadores Postales...*

*5. Promover la libre competencia y evitar los abusos de posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia.*

6. Estimular a los Operadores a incorporar los avances tecnológicos en la prestación de los servicios postales...<sup>13</sup>(Se subraya)

Nótese que la parte pertinente de la Ley genera la necesidad de considerar variables que permitan monitorear el balance entre tarifas y calidad, así como la dinámica de la competencia, agregando lo pertinente a los desarrollos y avances tecnológicos.

#### 4.4. Evaluación de los actuales reportes de información

La CRC ha establecido por otro lado la obligación de reporte de información a los operadores postales<sup>14</sup>, la cual incorpora:

- Información de mercados para servicios físicos (Formatos 1.1 y 1.2) en cuanto a cantidades e ingresos (de lo cual se deriva información de precios promedio), incluyendo detalle de desagregación por parámetros relevantes para segmentación de los diferentes mercados así:
  - Tipo de envío: individual o masivo
  - Ámbito del servicio: local, nacional o internacional –entrante y saliente-
  - Rangos de peso

Dicha información se detalla de forma distinta respecto de los servicios de mensajería y correo, en cuanto a que el servicio de correo incorpora además una

---

<sup>13</sup> Debe no obstante indicarse que existen otros principios igual de importantes pero que se enfocan en objetivos que no competen directamente a la CRC o refieren a temas distintos al desarrollo mismo del mercado, como son los de “Asegurar la prestación del Servicio Postal Universal”, “Garantizar el derecho a la información y a la inviolabilidad de la correspondencia”, “Sancionar las fallas en la prestación de los servicios y el incumplimiento de la normatividad vigente” y “Facilitar el desarrollo económico del país”.

<sup>14</sup> Consolidados actualmente en el capítulo 3 del título de reportes de la Resolución Compilatoria 5050 de 2016

obligación de desagregación adicional entre correo y correo certificado y con las categorías de correspondencia y encomienda

- Información de mercados para servicios postales de pago (Formato 1.3) en cuanto a cantidades e ingresos (de lo cual se deriva información de precios promedio) y dinero movilizado, incluyendo detalle de desagregación por parámetros relevantes para segmentación de los diferentes mercados, así:
  - Tipo de ingreso según la red usada: Propia o de colaborador.
  - Ámbito del servicio: Nacional o internacional (Aplicable solo al OPO).
  - Detalle de matriz de tráfico a nivel de municipio.
- Relación especial de transacciones en el mercado de envío de objetos postales masivos aplicable a operadores de mensajería expresa, específicamente tarifas y acuerdos (Formatos 1.4 y 1.5).
- Información sobre calidad del servicio (Formatos 2.1, 2.2 y 2.3), que incluye:
  - Información sobre tiempos de entrega y/o de disponibilidad para servicios físicos (mensajería) y postales de pago.
  - Información sobre daños de los objetos (aplicable a mensajería), desagregado por tipo (masivo e individual) y ámbito (local y nacional).
- Información sobre el mercado mayorista de interconexión, que incluye ingresos y cantidades (Formato 3.1) y que incorpora información de ámbito y rangos de peso.
- Información sobre PQR de usuario (Formato 4.1), incorporando desagregación por tipos de queja.
- Información sobre cubrimiento y operaciones, que incluye:

- Cubrimiento: Puntos de atención al público (Formato 5.1) tanto para servicios físicos (mensajería y correo) como postales de pago (giros).
- Estructura de red en cuanto a información de centros de clasificación (Formato 5.2), aplicable a servicios postales físicos.
- Información sobre empleo (Formato 5.3), aplicable a operadores de servicios postales físicos (correo y mensajería).

De lo anterior se encuentra que, en general, existe una base de información reportada a la CRC y debidamente consolidada y organizada que permite:

- (i) Contar con series históricas de información de cantidades e ingresos que se considera adecuada.
- (ii) Contar con un nivel óptimo de desagregación por variables fundamentales de segmentación (ámbito, rangos de peso, tipos de servicio).
- (iii) Contar con información sobre los principales parámetros que determinan la calidad de los servicios (tiempos de entrega/disponibilidad e información sobre pérdidas de objetos).
- (iv) Contar con información sobre cubrimiento y capilaridad de las redes.
- (v) Contar con información que permite monitorear el impacto en empleo de la industria, en cuanto a servicios de envío de objetos físicos.

En todo caso se sugiere extender las obligaciones de reporte que hoy solo aplican a servicios de mensajería para todos los servicios de correo (y al menos la porción de servicios de correo que no hace parte del SPU - correo certificado masivo) en casos como: (i) El reporte de transacciones de envíos de objetos postales masivos (formatos

1.4 y 1.5), (ii) información sobre tiempos de entrega (Formato 2.1), y la (iii) información sobre objetos no entregados (Formato 2.3).

En los ejercicios de análisis realizados en el informe II de la presente consultoría, se realizó un uso intensivo de información de mercado, encontrando que, si bien existían aún algunas inconsistencias menores en reportes puntuales de algún agente regulado, en general se contaba con series de información robustas, confiables y depuradas que permiten monitorear adecuadamente el mercado y que permitieron evaluar el mismo con un mayor nivel de detalle en cuanto a su segmentación.

#### **4.5. Consideraciones sobre el diseño de la batería de indicadores**

El objetivo de la batería de indicadores, de conformidad con lo previsto para el desarrollo de la presente consultoría, es el de *“medir el desarrollo del sector postal en Colombia, teniendo en cuenta la hoja de ruta propuesta”*. Además, se plantea que los indicadores *“deben permitir cuantificar las brechas identificadas... frente a las metas trazadas así como evaluar el impacto de las medidas recomendadas”*.

Al respecto, se ha planteado una hoja de ruta regulatoria (ver Informe III) así como recomendaciones a otras entidades (ver Ilustración 3), que desarrollan diversas temáticas (ver Ilustración 4) que responden a poder alcanzar un modelo regulatorio de alto nivel que se ha propuesto (ver Ilustración 1), considerando en todo caso algunas limitantes que requieren ajustes normativos a nivel legal (ver Ilustración 2). Este modelo, los temas que se derivan del proceso propuesto para alcanzarlo y las correspondientes hojas de ruta regulatoria y recomendaciones a otras entidades, se plantean bajo el alcance propuesto para esta actividad de desarrollar *“los objetivos de intervención previstos en el Artículo 2° de la Ley 1369 de 2009”*.

Los objetivos de intervención que plantea la Ley se analizaron previamente en el apartado 4.3, encontrando que en esencia ha de enfocarse la acción de la regulación en lograr

mercados con un mayor nivel de competencia con adecuadas tarifas y niveles de calidad y cubrimiento.

Con base en ello, es plausible entonces proponer diversos modelos de batería de indicadores según su nivel de detalle que se desee alcanzar, encontrando al respecto algunas consideraciones que se evidencian en la Tabla 1.

<b>Característica</b>	<b>Batería de indicadores detallada</b>	<b>Batería de indicadores de alto nivel</b>	<b>Observaciones</b>
Carga operativa para el regulador	Alta	Moderada	Considerando la recolección y procesamiento de información
Disponibilidad de información	Insuficiente	Adecuada	Considerando las series históricas disponibles.
Capacidad de seguimiento focalizado en el comportamiento de alto nivel del modelo regulatorio	Parcial	Adecuada	El mayor detalle de la batería limita la comprensión de alto nivel
Capacidad de seguimiento detallado de acciones regulatorias específicas	Adecuado (*)	Limitado	(*) Bajo el supuesto de tener información disponible de cada variable relacionada con una actividad regulatoria específica
Operativización	Compleja, requiere desarrollo de nuevos reportes por cada elemento desagregado (*)	Razonable	(*) implicaría establecer reportes particulares para cada nuevo proyecto regulatorio
Costo	Alto	Moderado	Considerando costos de implementación y operativos para el regulador y los agentes regulados
Beneficio relativo	Marginal (*)	Adecuado	(*) refiere a una ganancia marginal de información respecto de una batería de alto nivel
Ajustes y reformas al régimen de reporte de	Grandes	Puntuales y moderados	El mayor nivel de detalle que se requiera implicará mayor reforma al actual régimen de reporte de información y al

Característica	Batería de indicadores detallada	Batería de indicadores de alto nivel	Observaciones
información y a desarrollo de fuentes alternas			desarrollo (y costo) de fuentes alternas y complementarias de información.

Tabla 1 - Características diferenciales según detalle de la batería de indicadores

Considerando lo anterior, se encuentra que si bien, una batería de indicadores muy detallada tiene la virtud de poder determinar efectos puntuales respecto de acciones regulatorias específicas, la relación costo beneficio de ello es muy alta y resulta en un proceso muy complejo.

Por otra parte, una batería de indicadores de alto nivel permite tener información más rápida con menor impacto operativo y menor costo, de modo que puede darse una reacción más eficiente para activar acciones regulatorias según corresponda.

Ahora bien, existe en todo caso la posibilidad de acciones complementarias como: (i) en proyectos regulatorios particulares donde se evidencia necesario monitorear una variable muy específica (sean de carácter general o particular) establecer obligaciones puntuales complementarias de reporte a uno o varios agentes de mercado, (ii) ante necesidad de profundizar un análisis de coyuntura es posible ejercer la facultad de solicitud de información que corresponda.

Así las cosas, se encuentra entonces pertinente enfocarse en una batería de indicadores de alto nivel que actúe como cuadro de mando del sector respecto del modelo regulatorio de alto nivel propuesto y que considere las siguientes características: (i) aproveche en lo posible la información disponible y las series de información ya establecidas y depuradas, (ii) minimice la necesidad de generar fuentes de información complementarias nuevas, (iii) se aproxime a un entendimiento de las grandes variables de mercado (cantidades,

precios, cubrimiento, calidad), (iv) se complemente con el menor número de variables necesarias respecto de las iniciativas de desarrollo de la economía digital y la cadena de valor del comercio electrónico, los grandes cambios estructurales que se esperan de la industria (a- reducción de envíos físicos de documentos y aumento de envío de paquetes, b- uso de los giros postales como mecanismo de inclusión y medio de pago en comercio electrónico); lo anterior, considerando que podrá complementarse en casos puntuales y a futuro la información y el desarrollo de indicadores adicionales cuando se evidencie necesario en un proyecto regulatorio específico de carácter general o particular.

Así, se analizará entonces desde la perspectiva de estas variables que mejor caracterizan a los mercados a este nivel, la información disponible y la relación entre dichas variables y la forma de construir una batería de indicadores adecuada.

#### 4.6. Variables pertinentes y disponibilidad de información

En el mismo sentido, en cuanto a las variables que se propuso considerar en las secciones anteriores, se plantea la Tabla 2 en cuanto a disponibilidad actual de información:

Variables a evaluar	Disponibilidad de información	Observaciones
<b>Generales</b>		
Calidad	Formatos 2.1, 2.2 y 2.3  Formato 4.1	Focalizado en tiempos de entrega y daños/pérdidas.  Para informes PQR en lo pertinente a quejas por calidad.
Precios – Reducción	Formatos 1.1, 1.2, 1.3	Puede inferirse indirectamente el precio promedio a partir de información de cantidades e ingresos al nivel de detalle de segmentación que permite la información.
Cubrimiento	Formato 5.1 y 5.2	Cubrimiento en términos de puntos de presencia y componente hub de concentración para red de servicios postales físicos.
Eficiencia	Formatos 1.1, 1.2 y 1.3	Puede inferirse en términos de la relación precio / volumen (tanto en número de envíos como de peso total movilizado) para el caso de objetos físicos y precio / volumen para giros postales



<b>Variables a evaluar</b>	<b>Disponibilidad de información</b>	<b>Observaciones</b>
		con el fin de evaluar la racionalidad en cuanto a efectos referentes al aumento y/o reducción de economías de escala individuales (principales operadores) y de la industria en su conjunto.
Competencia	Formatos 1.1, 1.2 y 1.3	Pueden inferirse índices de concentración estáticos y variación de índices por comparación entre periodos a partir de información de dichos formatos en términos de participaciones en cantidades o ingresos al nivel de detalle de segmentación que permite la información.
Avances Tecnológicos	No existe fuente de información directa	Requiere monitoreo continuo de tendencias de mercado. Se sugiere como actividad general de seguimiento a los mercados.
<b>Específicas para servicios postales de envíos físicos</b>		
Tarifas envíos masivos	Formatos 1.1, 1.2, 1.4 y 1.5	Puede inferirse indirectamente el precio promedio a partir de información de cantidades e ingresos para los registros reportados correspondientes a envíos masivos y confrontar con información puntual de transacciones reportadas. El reporte de tarifas y acuerdos de formatos 1.4 y 1.5 no siempre se evidencia completo considerando el bajo número de transacciones reportadas frente al agregado de mercado reportado.
Rebalanceo tipo de objetos (documentos/paquetes)	Formatos 1.1 y 1.2	Puede inferirse a través de las cantidades en registros asignables por su rango de peso a documentos y aquellos asignables a objetos de tipo paquetería generando la serie correspondiente.
<b>Específicas para servicios postales de pago</b>		
Uso de giros en comercio electrónico	No existen formatos con información pertinente	Se requiere generación de fuente de información periódica focalizada a la demanda (encuestas a usuarios).
Giros como solución de inclusión financiera para población no bancarizada	Parcial formato 1.3	Información parcial sobre volúmenes y uso global del servicio, no existe información en los formatos que correlacionen uso del servicio con disponibilidad de otros servicios relacionados con inclusión financiera. Se requiere generación de fuente de información periódica focalizada a la demanda (encuestas a usuarios).
Movilizado en Giros Postales	Formato 1.3	Se puede consolidar movilizado por operador o para la industria en su conjunto.

<b>Variables a evaluar</b>	<b>Disponibilidad de información</b>	<b>Observaciones</b>
Capilaridad redes postales de pago (giros postales)	Formato 5.1	Información diferencial de cubrimiento por cada operador.

Tabla 2 - Disponibilidad actual de información para variables de monitoreo

Cabe resaltar que en general existe ya una base de información importante, si bien en algunos casos puntuales debe ser ajustada o complementada, tal como se indica a continuación:

- (i) Es pertinente realizar cruces de información para cada operador respecto del total reportado de envíos postales masivos en cada período (Formatos 1.1 y 1.2) y las transacciones reportadas en los formatos especializados (Formatos 1.4 y 1.5), de modo tal que se verifique, con algún umbral razonable (se sugiere 80% considerando que solo se reportan contratos de mayor volumen), que el total de transacciones reportadas en los Formatos 1.4 y 1.5 corresponda a al menos el total reportado en el formato 1.1 o 1.2 según el caso modulado por el umbral considerado.
- (ii) Se requiere definir una estrategia de consulta periódica al mercado, mediante mecanismos de encuestas, que verifique los avances en materia de uso de los giros como herramienta de inclusión financiera y en cuanto a su uso como herramienta de pago dentro de la cadena de valor del comercio electrónico.

Considerando las erogaciones que representa un ejercicio de este tipo, así como la alta incidencia del uso de giros en general en la población, se sugiere realizar una encuesta anual que incorpore otras necesidades de información periódica relativa a la demanda de servicios TIC y Postales en general en la población, o su incorporación en las encuestas sectoriales periódicas que

realiza el DANE (uso de giros postales, incidencia de servicios del sector financiero y uso como mecanismo de pago para comercio electrónico).

Ahora bien, frente a los servicios que pudieran ser considerados como sustitutos de los servicios postales, se tienen las siguientes consideraciones:

- (i) En servicios de transporte no existe información disponible que se enfoque a un detalle del mercado de objetos comparables con los que se tramitan en el sector postal, por lo que no sería posible incorporar información sobre estos sustitutos al análisis.
- (ii) En cuanto a servicios del sector financiero, si bien existe alguna información sobre giros bancarios agregada a nivel nacional, la misma no se estructura de forma similar a la disponible para giros postales, por lo que no podría desagregarse para complementar un análisis sobre posible sustituibilidad, de hecho, una de las recomendaciones que aquí se describen refieren precisamente a profundizar el análisis conjunto, en especial de costos, con el regulador financiero, para poder determinar si estos servicios son complemento, sustituto, o si más bien atienden segmentos distintos de mercado.
- (iii) Complementariamente se encuentra, en la información de encuestas y análisis de demanda realizado en el informe II, que para el envío de dinero en efectivo es muy baja la incidencia de productos financieros, razón adicional para no incorporar este tipo de servicios, pues al no estar desagregado por tipo de uso (vg. Si es para envío de efectivo o si el giro se dirige a otra cuenta del sector financiero sin monetizarse) no se podría estimar tampoco que porción del agregado de giros bancarios corresponde al mercado específico de envío de efectivo.

- (iv) En cuanto a las nuevas plataformas de servicio basadas en aplicaciones móviles, no existe registro público disponible de información de mercado comparable.

Conforme a lo anterior, no se encuentra pertinente entonces incorporar en la construcción de la batería de indicadores información específica sobre posibles sustitutos de mercado.

#### **4.7. Conexiones entre variables**

Considerando las variables que se debieran obtener para dar respuesta a las acciones de monitoreo que se requieren, con el fin de conformar a partir de ellas una batería de indicadores que actúe como cuadro de mando del sector, se encuentran las siguientes conexiones entre dichas variables (ver al respecto las relaciones que se muestran en la Ilustración 5 - Temáticas, construcción y batería de indicadores, donde además se indica si las variables corresponden a información reportada por los operadores periódicamente o si corresponde a una fuente alterna que es necesario construir –vg. mediante encuestas-).

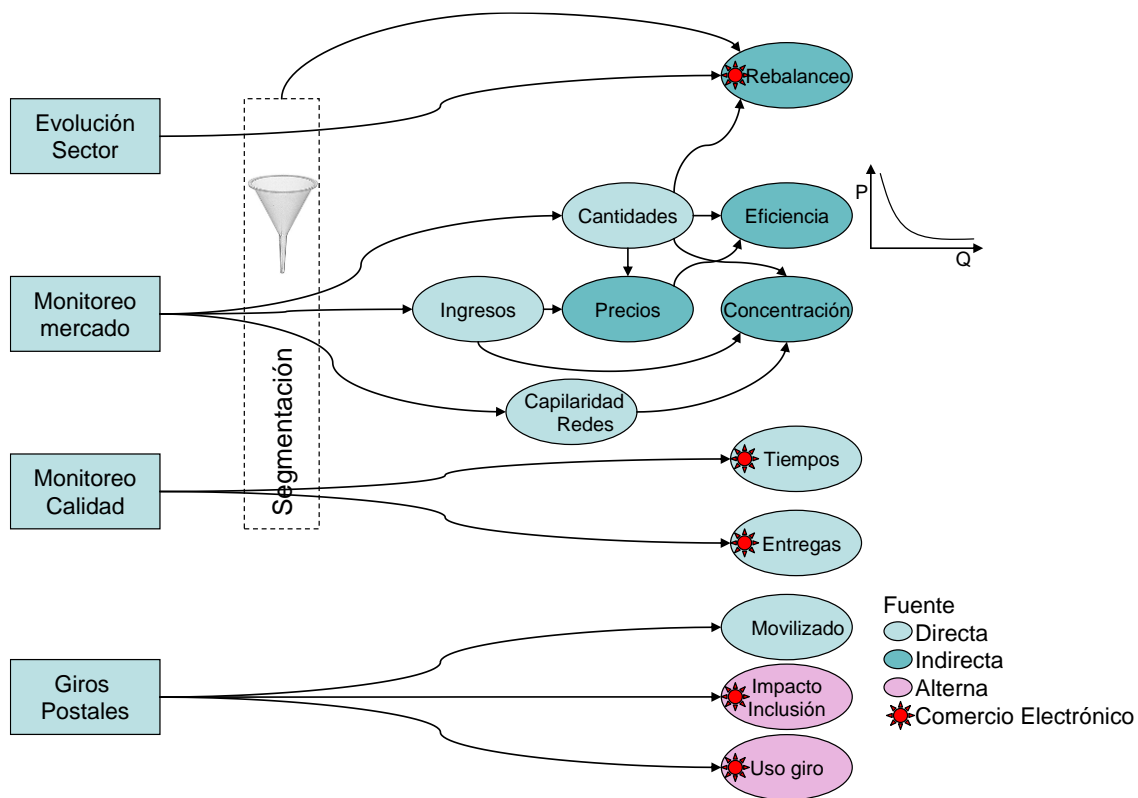


Ilustración 5 - Temáticas, construcción y batería de indicadores  
Elaboración propia<sup>15</sup>

Primeramente, y como núcleo central, se plantea un monitoreo de los mercados, al nivel de desagregación que permite la información disponible, considerando variables de cantidades y precios (estos últimos como precio promedio conforme a la relación de ingresos y cantidades). A partir de estas dos variables, es posible analizar tanto la concentración del mercado (participación del principal agente en cada segmento y HHI correspondiente en cantidades e ingresos), como la eficiencia (relación precio –

<sup>15</sup> En azul claro se muestran indicadores que corresponden directamente a información reportada en los formatos establecidos por la CRC, en azul oscuro aquellos que se construyen a partir de los primeros, en lila información de fuentes primarias (encuestas) que deberán realizarse con periodicidad adecuada (se propone bianual) y con marca roja (estrella) los indicadores que se relacionan con el desarrollo del comercio electrónico.

cantidad). Complementariamente se propone analizar la capilaridad de redes en función de los puntos de red de cada agente del mercado para los principales agentes. Al respecto se encuentra pertinente establecer para este monitoreo de mercado las siguientes relaciones:

- (i) Desagregar los análisis al menos en los segmentos de: masivo, individual local, individual nacional, individual internacional saliente, y giros postales nacionales.
- (ii) Considerar la agregación de información de correo y de mensajería en el mercado masivo.
- (iii) Considerar la agregación de correo con atributos de prueba de entrega (certificado) en conjunto con mensajería expresa.
- (iv) Monitorear precios y cantidades promedio de la industria y de los agentes que posean al menos un 10% de participación en cada segmento bajo análisis.
- (v) Realizar análisis de precios considerando referentes de precios constantes eliminando el efecto inflacionario.
- (vi) Analizar la eficiencia del mercado como la evolución de la relación precio-cantidad, para establecer si dicha evolución respeta los efectos de economía o diseconomía de escala para el mercado en su conjunto según corresponda a un aumento o disminución de cantidades y para el agente con mayor participación para cada segmento. En caso de presentarse un aumento simultáneo de volumen y precio tanto a nivel de mercado como del agente principal, deberá considerarse como indicio de ejercicio de poder dominante de dicho agente.

- (vii) Analizar la evolución del HHI de cada segmento y en caso de aumentar la concentración de mercado establecer si corresponde simultáneamente con el comportamiento descrito en el punto anterior como indicio complementario a un posible ejercicio de poder de mercado del agente principal
- (viii) Analizar como tercer indicio, en caso de presentarse la conducta descrita, si existen diferencias sustanciales de capilaridad entre el agente principal en el mercado y otros agentes de menor tamaño (Aplicable a los mercados de envíos individuales y de giros postales nacionales).

Las anteriores previsiones consideran el hecho de que la industria postal es muy sensible a economías de escala, que en Colombia el consumo per cápita es relativamente bajo y que la industria tiene un grado de fragmentación superior a la que presentan los mercados más desarrollados, considerando entonces un nivel de precios de mercado promedio relativamente elevado por estas falencias en escala.

Como segundo grupo se plantea monitorear los parámetros básicos de calidad en cuanto a los reportes de tiempos de entrega y entregas en buen estado para los segmentos ya indicados. Al respecto, se estima pertinente considerar una tendencia de mercado descendente en calidad con una tendencia simultánea de mercado alcista de precios como indicio de posible ejercicio de poder dominante del agente con mayor participación, si este individualmente replica dicha tendencia.

El tercer grupo a analizar corresponde a la transformación de la industria en cuanto al rebalanceo del tipo de objetos postales, donde en teoría debe presentarse una tendencia a la reducción de envío de documentos y al alza de envío de objetos<sup>16</sup> la cual debe monitorearse en cada segmento de envíos físicos (es decir, excluyendo giros).

---

<sup>16</sup> Considerando las macro tendencias de desarrollo de economía digital y del comercio electrónico.

Finalmente se plantea un grupo especial de indicadores de giros que apunta a verificar su impacto en los procesos de inclusión financiera, su participación en el eslabón de pagos de la cadena de valor de comercio electrónico y en el agregado de la economía en cuanto al crecimiento o no de recursos movilizados; esto último relacionado también con poder dimensionar el riesgo o exposición del sistema a ser permeado en actividades de ocultamiento o lavado de activos.

Dentro de estos grupos de indicadores, y en materia de comercio electrónico, será así mismo pertinente analizar las relaciones que existen con estos indicadores así:

- (i) El proceso mismo de rebalanceo que debe mostrar una tendencia al alza en la participación de envío de objetos frente al crecimiento del comercio electrónico
- (ii) Los indicadores de calidad por cuanto la mejora en los mismos refleja la mayor confiabilidad que se requiere en estos servicios que conforman parte de los eslabones de la cadena de valor del comercio electrónico.
- (iii) Los indicadores de inclusión financiera e impacto de los giros como medio de pago de comercio electrónico, reflejando el impacto que tiene este servicio para incorporar a la población de la base de la pirámide a la cadena de valor del comercio electrónico.

#### **4.8. Batería de indicadores propuestos**

Considerando la disponibilidad de información, y bajo el supuesto de complementación de las fuentes de información que se proponen, se considera a continuación la batería de indicadores básicos que responden al análisis realizado, a partir de los cuales pueden



construirse asimismo otras variables de interés<sup>17</sup>, que se agrupan como se plantea a continuación en la Tabla 3:

Indicador <sup>18</sup>	Periodicidad	Granularidad	Fuente/construcción	Observaciones <sup>19</sup>
<b>Generales</b>				
índice de precios valor constante (pesos de 2017)	Trimestral	Por segmentos: (i) envíos individuales locales, (ii) envíos individuales nacionales, (iii) envíos individuales internacional saliente, (iv) envíos masivos, (v) giro postal	Formatos 1.1, 1.2, 1.3 con base en ingresos y cantidades por segmento  Cantidad/ingresos	Se sugiere establecer un punto base de partida (índice 100) para generar serie de evolución a partir de este momento. En un proceso donde existen adecuadas presiones competitivas se espera que este índice se mantenga o se reduzca pero no que se incremente, caso en el cual debe evaluarse si ello corresponde a algún cambio estructural de la industria (vg. Pérdida de escala por reducción de volúmenes) o a posibles concentraciones de mercado que pudieran relacionarse con un mayor poder de actores que consolidan mayores participaciones. En cuanto a

<sup>17</sup> Por ejemplo, con una muestra amplia de información de cantidades y precios se podrá establecer una curva de eficiencia de precios en función del volumen (economía de escala) para el mercado nacional y evaluar posibles desviaciones en actores con alta participación de mercado (indicios de dominancia). En el mismo sentido la serie histórica de precios permitirá evaluar si el mercado presenta o no reducciones o aumentos estructurales de precio y contrastar dicha variable con índices de concentración.

<sup>18</sup> Se plantean indicadores específicos del sector postal; no obstante el análisis de estos indicadores puede requerir el analizar comportamiento de sustitutos de otros sectores (financiero, transporte, aplicaciones, FinTech, etc, para los cuales no existen necesariamente fuentes homologables y deberá realizarse con la información secundaria disponible de la que se disponga en cada momento.

<sup>19</sup> Debe aquí resaltarse que no es previsible una tendencia única o un objetivo específico dadas las actuales tendencias de mercado en las cuales se reduce en los envíos físicos lo documental mientras que aumenta el envío de paquetes en tanto se profundizan procesos de masificación de Internet y aplicaciones digitales y por esta vía la cadena de valor del comercio electrónico; por su parte la evolución en giros dependerá así mismo de que comportamiento tenga el desarrollo de sus sustitutos, por lo que más que establecer metas y tendencias debe entenderse la batería de indicadores como un tablero de control que permita ante cambios notorios analizar posibles causas y entender los procesos subyacentes a dichos cambios para, de ser el caso, proponer ajustes regulatorios que o bien suavicen efectos o bien los promuevan según sea el caso, bajo la premisa de maximizar en últimas el bienestar del consumidor.

Indicador <sup>18</sup>	Periodicidad	Granularidad	Fuente/construcción	Observaciones <sup>19</sup>
				giros postales su comportamiento deberá analizarse considerando la evolución y presiones competitivas de sus posibles sustitutos del sector financiero y de las FinTech.
Tamaño de mercado (cantidades)	Trimestral	Por segmentos: (i) envíos individuales locales, (ii) envíos individuales nacionales, (iii) envíos individuales internacional saliente, (iv) envíos masivos, (v) giro postal	Formatos 1.1, 1.2, 1.3 con base en cantidades por segmento  Cantidad	El planteamiento de cálculo trimestral considera poder establecer estacionalidades para eliminar su efecto en análisis de largo plazo. Se espera que en los envíos exista contracción al reducirse el envío de documentos, pero con ganancia en envío de paquetes, con lo cual la reducción de tamaño de mercado en cantidades puede relacionarse a futuro con algún aumento de precios promedio; estos dos indicadores deben analizarse a futuro bajo la premisa de la tendencia de reducción de envío de documentos físicos y aumento de paquetería. En materia de giros el análisis deberá considerar si existe relación de los cambios que se presenten (al alza o a la baja) según la evolución de sus sustitutos del sector financiero y de las FinTech
Índice de concentración de mercado	Anual	Por segmentos: (i) envíos individuales locales, (ii) envíos individuales nacionales, (iii) envíos individuales internacional saliente, (iv)	Formatos 1.1, 1.2, 1.3 con base en cantidades por segmento  HHI con base en ingresos	Este índice permite establecer niveles de concentración y variaciones interanuales que permitan evaluar posibles consolidaciones de mercado y relacionarlas con posibles incrementos de precios unitarios no explicables por otros procesos como puede ser la contracción de mercado y pérdida de economía de escala para algunos actores que no

Indicador <sup>18</sup>	Periodicidad	Granularidad	Fuente/construcción	Observaciones <sup>19</sup>
		envíos masivos, (v) giro postal		puedan sobrevivir en este proceso.
Calidad	Anual	Por segmentos: (i) envíos individuales locales, (ii) envíos individuales nacionales, (iii) envíos individuales internacional saliente, (iv) envíos masivos, (v) giro postal	Formatos 2.1, 2.2 y 2.3  Porcentaje de cumplimiento respecto a metas regulatorias	Si bien el reporte individual para efectos de vigilancia y control es trimestral, se plantea un indicador de industria anualizado para la batería de indicadores que considere tiempos suficientes de maduración de los procesos que deban implementarse ante las señales regulatorias. La tendencia de estos indicadores debe ser de mejora continua y según las metas que se establezcan específicamente en el proyecto de revisión del régimen de calidad.
<b>Específicos para envíos postales físicos</b>				
Tarifa envíos masivos (Valor constante pesos de 2017)	Anual	Global nacional	Formato 1.5  Promedio ponderado de transacciones reportadas	Permite evaluar el impacto en precio promedio del segmento que corresponde a grandes transacciones con grandes impositores, debe responder a tener valores promedio por encima del precio piso que se defina regulatoriamente.
Rebalanceo tipo de objeto	Anual	Global Nacional	Formato 1.1 y 1.2  Total de objetos hasta 1Kg / total de objetos mayor a 1Kg	Se espera una tendencia a la baja sostenida en tanto se desarrolla la tendencia de reducción paulatina de envío de documentos físicos y el aumento de envíos de paquetería en tanto aumenta la penetración y uso del internet y del comercio electrónico.

Indicador <sup>18</sup>	Periodicidad	Granularidad	Fuente/construcción	Observaciones <sup>19</sup>
<b>Específicos para giros postales</b>				
Uso de giros en comercio electrónico	Anual	Global nacional	Encuesta nacional  Porcentaje de uso de giros respecto de pagos asociados a comercio electrónico	Permite analizar el efecto de los giros en el eslabón de pago del comercio electrónico, se espera una tendencia al alza, no obstante la presión de sustitutos del sector bancario en tanto se profundizan procesos de masificación en el uso habitual de dichos servicios en la base de la pirámide.
Giros como solución de inclusión financiera para población no bancarizada	Anual	Global nacional	Encuesta nacional  Porcentaje de personas no bancarizadas por el sector financiero (uso habitual de al menos un producto financiero) que usan giros postales.	Permite analizar el impacto de los giros postales como instrumento de inclusión financiera. Su tendencia dependerá de la mayor o menor penetración de servicios del sector financiero en esta población.
Movilizado en Giros Postales	Anual	Global nacional	Formato 1.3  Total de dinero movilizado en el año	Permite dimensionar el efecto en la economía del uso de giros postales. Su tendencia dependerá de la evolución de sus sustitutos del sector financiero.
Capilaridad redes postales de pago (giros postales)	Anual	Global nacional	Formato 5.1 para redes de servicios postales de pago  Mayor número reportado de puntos / menor número reportado de puntos	Permite evaluar el número de veces en que se diferencian los operadores extremos en el mercado, se espera que su tendencia sea a la baja en la medida en que se logre resolver por desarrollo de mercado de los operadores o por intervención regulatoria (interconexión) la limitante en cuanto a la diferencia de puntos de presencia de los operadores de menor tamaño a nivel nacional.

Tabla 3 - Batería de indicadores propuesta

Ahora bien, como punto de partida y conforme se realizaron los análisis de oferta y demanda en el informe II de la presente consultoría, se encuentran en la Tabla 4 los siguientes valores para los indicadores propuestos, cabe no obstante indicar que muchos de los indicadores que se presentan aquí por referencia (en especial los indicadores anuales), se calculan con base en datos al cierre de 2016, por lo que es pertinente que se actualicen tan pronto esté disponible la información de cierre de año completo 2017 para tomar esos valores como punto de partida:

Indicador	Valor	Observaciones
Índice de precios valor constante (pesos de 2017)	100	Corresponde como índice al precio promedio por pieza postal para cada segmento. Para el agregado nacional el referente es de 1.964,56 <sup>20</sup>
Tamaño de mercado (cantidades) en miles de envíos	(i) individual local 39.030 (ii) individual nacional 71.416 (iii) individual internacional (s) 1.374 (iv) masivo 111.981 (v) giros 23.388	Datos para primer trimestre de 2017.
Índice de concentración de mercado	Individual Nacional; 2.611,71 Individual Internacional saliente: 4.264,28 Masivo: 1.617,54 Giros: 3.322 <sup>21</sup>	Disponibles para año 2016, se debe actualizar para año 2017 tan pronto se disponga de información del año completo.
Calidad (Cumplimiento meta CRC vigente - entrega en tiempos establecidos)	Envíos individuales locales: 72.4% Envíos individuales nacionales: 87.9% Envíos individuales internacional saliente: 108.6%	Dato 2016, se debe actualizar a 2017 con información completa del año apenas esté disponible. Dato contrastado con regla regulatoria actual, debe actualizarse en caso de ajustar metas de calidad

<sup>20</sup> Como índice de inicio corresponde a 100 para todos los segmentos. Este es un dato preliminar calculado con información disponible para trimestre I de 2017. Debe actualizarse el valor base del índice cuando esté disponible información del cierre de año 2017, para cada segmento los valores en este periodo son: (i) individual local 3.469,21, (ii) individual nacional 7.370,63, (iii) internacional saliente 37.389,95, (iv) masivo 786, (v) giros 7.485,82. Para el cierre del año 2016 el valor correspondería a 1.908,35. Para el año 2016 se tiene para cada segmento como valor promedio anual de referencia: (i) local 2.668,41 (ii) nacional 6.483,10, (iii) internacional saliente 69.244,78 (iv) masivo 895.81.

<sup>21</sup> Dato parcial trimestre I 2017

Indicador	Valor	Observaciones
Tarifa envíos masivos	787	Dato parcial Trim I 2017. Se debe actualizar con disponibilidad de datos a cierre completo de año 2017
Rebalanceo tipo de objeto	13.06	Dato cierre 2016. Se requiere actualizar a 2017 tan pronto esté disponible información <sup>22</sup> .
Uso de giros en comercio electrónico	ND	Debe desarrollarse encuesta con pregunta específica <sup>23</sup>
Giros como solución de inclusión financiera para población no bancarizada	ND <sup>24</sup>	Debe desarrollarse encuesta con pregunta específica
Movilizado en Giros Postales	15.31 Billones de pesos	Dato para cierre año 2016. Se debe actualizar cuando exista disponibilidad de cifras para 2017.
Capilaridad redes postales de pago (giros postales)	4.91	Estimado para trimestre I de 2017 (Efectivo Ltda 6.751 puntos/ Tranza 1.373 puntos)

Tabla 4 - Indicadores - Valores iniciales

Fuente cálculos propios basados en información CRC y MINTIC. Valores para 2016 o trimestre I de 2017 según se indica

<sup>22</sup> De un total de 600,06 millones de envíos se reportan 557,40 millones de envíos inferiores a 1Kg, con una alta incidencia de envíos masivos (481.8 millones)

<sup>23</sup> VG. 1. ¿Hace usted compras a través de portales de comercio electrónico? 2 En caso afirmativo: ¿Hace usted uso de los giros postales para el pago de dichas compras?

<sup>24</sup> Debe indicarse que si bien en la encuesta realizada se estableció que porcentaje de población hace uso de giros, no se estableció que porcentaje de los usuarios corresponde a población no bancarizada, así, se sugieren preguntas en el siguiente sentido: 1. ¿Hace usted uso habitual de productos del sector financiero como cuentas de ahorro o corriente, tarjetas de crédito o similares? 2. En caso negativo: ¿Hace usted uso habitual de giros postales para envío de dinero o pagos a otras personas?

## 5. GLOSARIO

ADPOSTAL Administración Postal Nacional

CADENA DE VALOR: Conjunto de actividades fundamentales (eslabones) agrupadas, a través de las cuales una industria lleva a cabo la prestación de un servicio hasta el cliente final.

CONPES Consejo de Política Económica y Social

CRC Comisión de Regulación de Comunicaciones

DNP Departamento Nacional de Planeación

FONTIC Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

HUB Punto de clasificación donde converge un segmento importante de las piezas postales

MINTIC Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

OPO Operador Postal Oficial

PIDEP Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal

SEDPE Sociedad Especializada en Depósitos Electrónicos

SIC Superintendencia de Industria y Comercio

SPN Servicios Postales Nacionales

SPU Servicio Postal Universal

Superfinanciera: Superintendencia Financiera de Colombia

Supertransporte: Superintendencia de Puertos y Transportes de Colombia

UPU Unión Postal Universal



## 6. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- [1]. Comisión Regulación de Comunicaciones –CRC -. (2017). El Comercio Electrónico en Colombia. Análisis Integral y Perspectiva Regulatoria.
- [2]. Comisión Regulación de Comunicaciones –CRC -. (2017 b). Hoja de Ruta Regulatoria para el Desarrollo de la Economía Digital en Colombia.